Naciones Unidas S/2019/842



Distr. general
25 de octubre de 2019
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de octubre de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Me dirijo a usted en relación con la resolución 2463 (2019) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo solicitó que se llevara a cabo un examen estratégico independiente de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) en el que se evaluaran los constantes desafíos para la paz y la seguridad en la República Democrática del Congo y se formulara una estrategia de salida gradual, progresiva e integral.

Me complace transmitir el informe sobre el examen estratégico independiente de la MONUSCO realizado por Youssef Mahmoud. En las cinco secciones del informe se evalúan los retos y las oportunidades que se presentan actualmente en la esfera política en la República Democrática del Congo y la situación de las tareas encomendadas a la MONUSCO, se sugieren nuevas tareas y se exponen las condiciones para una reducción responsable. También se formulan recomendaciones para ajustar el mandato, la configuración y las prioridades de la Misión, según lo concebido por el experto independiente. Tal como solicitó el Consejo, quisiera señalar que el presente informe es independiente y, por lo tanto, su contenido y sus recomendaciones no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

El autor del informe reconoce el efecto positivo que han tenido dos decenios de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo y las oportunidades creadas, que, si se aprovechan, podrían allanar el camino hacia la paz y el desarrollo sostenibles. La primera transferencia de poder de forma pacífica ha alimentado las esperanzas de que mejore la suerte del país, a pesar de que sigue sufriendo problemas importantes relacionados con la seguridad, los derechos humanos y cuestiones humanitarias y de desarrollo, incluido el segundo peor brote de ébola de que se tiene constancia. Aunque la mayoría de las 26 provincias de la República Democrática del Congo se encuentran ahora en una situación estable, con oportunidades para promover el desarrollo sostenible, el hecho de que siga habiendo grupos armados nacionales y extranjeros y el resurgimiento de la violencia entre comunidades en una docena de territorios de las provincias orientales del país (en particular Kivu del Norte, Kivu del Sur e Ituri) han generado una situación preocupante en cuanto a la protección de los civiles.

En el examen estratégico figura un útil examen nuevo de algunos de los supuestos básicos en que se fundamentan el mandato militar de la Misión y su mandato de proteger a los civiles. Es esencial que los esfuerzos por intensificar el impacto y la eficacia del componente militar de la Misión se guíen por un enfoque que abarque la totalidad de la Fuerza y la totalidad de la Misión y esté centrado en torno a la protección de los civiles. También quisiera recalcar que el uso de la fuerza

19-18566 (S) 141119 181119



militar es solo una parte de un esfuerzo multidimensional encaminado a promover la paz, que requiere la implicación nacional. A medio y largo plazo, solo una adecuada respuesta política y de seguridad, que incluya a los países de la región de los Grandes Lagos, puede proporcionar el marco necesario para resolver la situación actual en las provincias orientales de la República Democrática del Congo.

En última instancia, la única manera de lograr una paz duradera es hacer un esfuerzo sostenido por crear instituciones democráticas y de gobernanza sólidas. La comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas, tiene que ofrecer su pleno apoyo al Gobierno de la República Democrática del Congo con ese fin. Mientras las Naciones Unidas reconfiguran su presencia en respuesta a la evolución de las necesidades sobre el terreno, también debe evaluarse cuidadosamente la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país para ayudar a las autoridades congolesas a reformar y fortalecer las instituciones clave y, cuando sea necesario, deben aplicarse estrategias para garantizar que se cuente con los recursos y la capacidad operacional necesarios antes de reducir la presencia de la Misión.

Será fundamental establecer asociaciones eficaces con organizaciones regionales, instituciones financieras internacionales y agentes clave para evitar los problemas de financiación e implicación asociados a las transiciones. El pacto para una paz sostenida que se propone, si se gestiona adecuadamente, podría ayudar en este sentido.

De cara al futuro, será fundamental celebrar consultas con el recién constituido Gobierno de la República Democrática del Congo, con miras a asegurar que la función y las prioridades futuras de la Misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país se ajusten a la visión y las prioridades del Gobierno para el futuro del país. Sobre la base de estas consultas, es posible que vuelva a dirigirme al Consejo de Seguridad, incluso antes de la renovación del mandato de la Misión, para transmitirle observaciones y recomendaciones adicionales sobre la mejor manera en que la Misión podría responder a la situación en la República Democrática del Congo y apoyar al Gobierno y al pueblo del país en sus esfuerzos por lograr la paz y la estabilidad.

(*Firmado*) António **Guterres**

Anexo

Transición de la estabilización a la paz: un examen estratégico independiente de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

I. Introducción

A. Antecedentes

1. Después de 20 años, se ha reconocido que la presencia de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo ha contribuido a que se lograran avances importantes en materia de paz, como la reunificación del país, la salida oficial de ejércitos extranjeros del territorio congolés, la prevención de una mayor inestabilidad en momentos intermitentes de crisis y la creación de un entorno propicio para la celebración de tres elecciones presidenciales, en 2006, 2011 y 2018. En la actualidad, tanto fuentes congolesas como la comunidad internacional reconocen que la situación es estable en más de dos tercios del país.

2. A medida que la dinámica de la paz y los conflictos en la República Democrática del Congo y en la región ha ido evolucionando y las presiones para consolidar los esfuerzos de mantenimiento de la paz y reducir los costos han ido en aumento, se han producido llamamientos reiterados a realizar exámenes e introducir ajustes a lo largo del ciclo de vida de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). En el examen estratégico más reciente, realizado por la Secretaría de las Naciones Unidas en 2017 (S/2017/826), figuraba la recomendación de reorientar las actividades de la MONUSCO para apoyar la aplicación del acuerdo de 31 de diciembre de 2016 entre los actores políticos que allanó el camino para las elecciones más recientes.

3. A pesar de la controversia en torno al verdadero ganador, estas elecciones más recientes, organizadas y financiadas en su totalidad por instancias congolesas, culminaron en la transferencia pacífica de poder a un partido de la oposición por primera vez en la historia del país. La mayoría de las personalidades políticas de la oposición declararon su intención de apoyar al nuevo Presidente, Félix Tshisekedi, quien ha anunciado un ambicioso programa de reformas para lograr un cambio positivo inmediato en las esferas de la gobernanza responsable, la seguridad y el desarrollo socioeconómico.

4. A pesar de estas perspectivas prometedoras, la situación política y de la seguridad sigue siendo frágil y el futuro no está exento de riesgos, como se indica más abajo. Sigue habiendo incertidumbre sobre el centro del poder, dada la potencial inestabilidad de la coalición gubernamental, y persiste la crisis de seguridad y protección en las seis provincias afectadas por conflictos: Tanganica, Kasái Central, Kasái Oriental, Kivu del Norte, Kivu del Sur e Ituri. En la actualidad, la actividad de los grupos armados, el hecho de que las instancias estatales sigan atentando contra los derechos humanos y la posibilidad de que el ébola se siga propagando son importantes impedimentos para una salida responsable y sostenible de la MONUSCO. La comunidad internacional debe seguir ofreciendo su apoyo en los próximos años para que la República Democrática del Congo pueda avanzar con paso firme desde la estabilización hacia una paz sostenible.

B. El mandato, la metodología y el marco orientativo del equipo responsable del examen estratégico

1. Mandato

5. El Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General, en su resolución 2463 (2019), que llevara a cabo un examen estratégico independiente de la MONUSCO en el que se evaluaran los constantes desafíos para la paz y la seguridad en la República Democrática del Congo y se formulara una estrategia de salida gradual, progresiva e integral. A fin de definir y concretar esta salida, el Consejo recalcó la necesidad de transferir gradualmente las tareas de la MONUSCO al Gobierno de la República Democrática del Congo, al equipo de las Naciones Unidas en el país y a otras partes interesadas pertinentes a fin de permitir una salida responsable y sostenible de la MONUSCO, sobre la base de la evolución positiva de la situación sobre el terreno, y de una manera que contribuyera a un progreso sostenible hacia la estabilización de la República Democrática del Congo, la consolidación de la autoridad del Estado y la reducción de la amenaza que representaban los grupos armados.

2. Interpretación del mandato

6. El equipo encargado del examen estratégico estuvo dirigido por un experto independiente e integrado por un redactor independiente y 11 miembros de alto nivel propuestos por varios departamentos, agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas, que proporcionaron asesoramiento sobre cuestiones políticas, militares, policiales, de estado de derecho, de derechos humanos, humanitarias, regionales, de desarrollo, de género, de apoyo y logísticas. En este informe no se refleja el punto de vista de las Naciones Unidas, sino que se ofrece un análisis independiente de los desafíos y las oportunidades que se presentan en la República Democrática del Congo y de la pertinencia continuada de las tareas encomendadas a la MONUSCO, y se recomiendan parámetros específicos para una transición efectiva y responsable, sin tener en cuenta consideraciones financieras, preferencias institucionales, adherencias a enfoques anteriores ni intereses geopolíticos.

7. Cabe señalar, ante todo, que la responsabilidad de crear las condiciones para una salida responsable y sostenible de la MONUSCO recae, en primer lugar, en el Gobierno y en el pueblo congolés en su conjunto; y, en segundo lugar, en los principales países vecinos, y a los socios internacionales les corresponde echarles una mano para ayudarlos y empoderarlos. Al articular lo necesario para facilitar esa salida, el equipo responsable del examen estratégico trató de evitar dos tropiezos. El primero sería afirmar que la MONUSCO es un garante indispensable de la estabilización y la consolidación de la paz y, en consecuencia, defender su permanencia más allá del tiempo necesario. Ese razonamiento podría dificultar sin querer la aplicación de reformas fundamentales en materia de paz y seguridad por las instancias nacionales, al tiempo que la Misión seguiría subvencionando a un alto costo las consecuencias de la inacción. El segundo tropiezo consistiría en precipitar la salida de la Misión, dejando que las presiones para reducir los costos y otras consideraciones ajenas definieran la estrategia. Esto supondría declarar que el Gobierno de la República Democrática del Congo y el equipo de las Naciones Unidas en el país están dispuestos a asumir tareas clave de consolidación de la paz con un mínimo de apoyo de la MONUSCO mientras esta se prepara para partir, lo cual comportaría el riesgo de crear un vacío.

8. Para que la estrategia de salida de la MONUSCO sea sostenible, tiene que contribuir a crear las condiciones para que los nuevos dirigentes del país puedan cumplir su compromiso de cambio positivo y aprovechar las oportunidades que se presenten para la paz y la prosperidad.

9. En parte, esta es la razón de que las recomendaciones del examen estratégico estén centradas en un marco temporal a medio y largo plazo y se proponga una estrategia de salida gradual, progresiva e integral en los tres próximos años, basada en parámetros claramente definidos.

3. Lecciones de transiciones y salidas de otras operaciones de mantenimiento de la paz

10. Al formular una estrategia de salida para la MONUSCO hay que tener presentes las numerosas lecciones aprendidas de anteriores transiciones de operaciones de mantenimiento de la paz, incluidas las más recientes, en Côte d'Ivoire, Liberia y Haití[1]. Una de ellas es que las transiciones son muy políticas. Para tener éxito, es fundamental que el Consejo de Seguridad, la Secretaría y las instancias nacionales compartan una misma estrategia política y una misma descripción de la transición. También es esencial que el país se implique y sienta como propio el proceso por el que las responsabilidades en materia de seguridad y consolidación de la paz retornan de las Naciones Unidas a las instancias nacionales. Para lograr una transición eficaz es imprescindible que exista una amplia colaboración con el Gobierno, y también con varias organizaciones de la sociedad civil, comunidades y grupos marginados. La transición también puede beneficiarse de la movilización de asociados tales como instancias regionales, instituciones financieras internacionales y donantes. En varios estudios sobre transiciones se ha constatado que las estrategias de salida tienen más probabilidades de éxito si se consigue el equilibrio adecuado entre las limitaciones que impone la realidad sobre el terreno y lo que permite la dinámica interna del Consejo de Seguridad.

4. Metodología

11. Para llevar a cabo su examen estratégico, el equipo responsable realizó un estudio documental con un análisis independiente del conflicto y de las tendencias de la paz en el que se determinaron las capacidades autóctonas existentes en materia de paz y resiliencia, un inventario de los logros y las lecciones aprendidas y un estudio de la capacidad militar y policial. El equipo viajó por todo el país y visitó Kinshasa, Goma, Kananga, Tshikapa, Beni, Bunia y Bukavu, además de otros países de la región. Durante su estancia en la República Democrática del Congo, el equipo se reunió con muy diversos interlocutores y, en particular, con funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, incluidas redes de mujeres, periodistas y expertos independientes. También se consultó al cuerpo diplomático, a la MONUSCO y al equipo de las Naciones Unidas en el país.

12. Tras esta primera ronda de consultas, que tuvo lugar entre el 24 de junio y el 18 de julio de 2019, el responsable del equipo independiente se desplazó de nuevo a Kinshasa el 9 de septiembre, con un equipo reducido, para recabar el punto de vista del nuevo Gobierno. Por las razones que se explican a continuación, los objetivos de esta visita adicional no se alcanzaron plenamente.

[1] Daniel Forti y Lesley Connolly, "Pivoting from crisis to development: preparing for the next wave of United Nations peace operations transitions", julio de 2019.

II. Desafíos y oportunidades para la paz y la seguridad en la República Democrática del Congo

A. Desafíos para la paz y la seguridad

1. Limitaciones políticas y de gobernanza

13. Se considera que los primeros desafíos políticos consisten en que el Sr. Tshisekedi tiene un control limitado sobre los mecanismos del poder y se ve obligado a hacer equilibrios políticos. Ambas cámaras del Parlamento, la mayoría de las gobernaciones provinciales y la mayoría de las asambleas provinciales están controladas por la coalición del ex-Presidente Joseph Kabila, Frente Común para el Congo (FCC). En consecuencia, el mecanismo de gobernanza es desigual y la formación del nuevo Presidente, Dirección al Cambio (CACH), es el socio de menor nivel, como demuestran las arduas negociaciones mantenidas entre CACH y FCC durante los ocho meses previos al establecimiento de un nuevo Gobierno de coalición. El nuevo Presidente también está limitado por la lealtad, al parecer incierta, de las fuerzas de defensa y seguridad del Estado y por la influencia de FCC sobre muchos funcionarios del Estado que trabajan en distintos ministerios, agencias, tribunales y empresas públicas.

14. En ese contexto de cohabitación política en que predomina la coalición del Sr. Kabila, existe una posibilidad considerable de estancamiento político. El Sr. Tshisekedi probablemente tendrá que negociar todas sus decisiones, “luchar” por ponerlas en práctica y transigir. Se desconoce si podrá influir en el sistema y, en tal caso, hasta qué punto.

15. La ausencia de autoridad estatal y de instituciones estatales responsables que cumplan sus deberes de protección, la limitada descentralización, la débil gobernanza y la impunidad generalizada alimentan un círculo vicioso de inestabilidad. El Estado lleva varios decenios dominado por poderosas redes de clientelismo. Debido a la corrupción, los que están en la cima de las estructuras de gobernanza se han enriquecido, mientras que los que están en la base a duras penas sobreviven. El marco jurídico del país para combatir la corrupción no se está aplicando[2].

16. La descentralización se ha estancado desde que se reestructuró el territorio, con la creación de 26 provincias y disposiciones para que el 40 % de los ingresos generados en cada provincia permanecieran en ella y los recursos se distribuyeran equitativamente del Estado a las provincias. Está previsto que se celebren elecciones locales en 2019, lo que permitiría concluir el ciclo electoral según lo establecido en la Constitución, pero existe el riesgo de que haya nuevos retrasos.

17. Sigue habiendo problemas en las comunidades por cuestiones relacionadas con la tierra, en un contexto de competencia entre el derecho legislado y el sistema consuetudinario de ordenación de tierras, y los agentes políticos muchas veces manipulan la situación. Las disputas por la tierra también se ven exacerbadas por los desplazamientos relacionados con los conflictos, que dan lugar a cambios de hecho en la propiedad de las tierras abandonadas. Esto provoca tensiones cuando las poblaciones desplazadas regresan, y crea incentivos para que los nuevos propietarios mantengan cierto nivel de inestabilidad a fin de evitar tales retornos. La falta de soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados está directamente relacionada con esta situación.

---

[2] Mathias Bak, “Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of the Congo”, 8 de julio de 2019.

18. La persistente ausencia de estructuras de gobernanza para la minería (tanto industrial como artesanal) y la extracción de otros recursos ha contribuido considerablemente a la violencia. La correlación entre la abundancia de recursos naturales en los territorios y la actividad de los grupos armados y las milicias, y también las violaciones y abusos contra los derechos humanos, está bien documentada. El Gobierno aún no ha asumido el control de la explotación y el comercio de estos recursos, lo que permitiría generar ingresos internos y fomentar el desarrollo regional, en lugar de financiar a los grupos armados.

19. A pesar de que se han producido avances notables, el espacio democrático aún es limitado y los periodistas, los defensores de los derechos humanos, los líderes comunitarios, las mujeres líderes y los ciudadanos comunes se ven constreñidos en sus actividades cuando tratan de exigir responsabilidades a su Gobierno, velar por la transparencia de la acción pública y manifestar las inquietudes de la comunidad. En particular, la participación de las mujeres en las funciones de liderazgo político y gobernanza se ha mantenido históricamente en niveles bastante bajos en la República Democrática del Congo, a pesar de que las mujeres tienen una presencia activa y dinámica a nivel comunitario y local. Por ejemplo, en la actualidad ninguna de las 26 provincias está gobernada por una mujer, y en las elecciones más recientes solo resultaron elegidas dos vicegobernadoras.

2. Crisis prolongada de seguridad y protección

20. La protección de los civiles es uno de los retos más importantes en la República Democrática del Congo, dada la frecuencia y brutalidad de los ataques contra las poblaciones del país, como asesinatos en masa, violencia sexual sistemática contra las mujeres y las niñas y otras formas de violencia de género, mutilaciones, violencia política selectiva y reclutamiento forzoso. Muchas personas se han visto desplazadas a raíz de la destrucción de sus aldeas y la amenaza de ataques recurrentes[3]. Si bien el riesgo de atrocidades en masa y otros crímenes de lesa humanidad es especialmente alto en las provincias orientales, la situación sigue siendo impredecible también en otras provincias, ya que la violencia puede aumentar rápidamente en cualquier lugar en respuesta a las tensiones locales, los juegos de poder y las posibles manipulaciones por parte de instancias poderosas en Kinshasa, como se ha visto anteriormente en la región de Kasái o en el municipio de Yumbi[4]. Además de la devastación humana y material que causan, estas atrocidades fomentan la desconfianza y el odio entre las comunidades y entre estas y el Estado, victimizan sistemáticamente a las mujeres, crean incentivos para la venganza y promueven narrativas que perjudican gravemente la cohesión y el tejido social.

---

[3] La sociedad civil ha pedido enfáticamente que la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) permanezca en la región de Kasái para proteger a los civiles. Las mujeres, en particular, han insistido en que se arriesgaban a ser víctimas de la violencia si la Misión se marchaba. En Beni, varios representantes de la sociedad civil manifestaron su frustración y descontento por la pasividad de la MONUSCO mientras las aldeas eran atacadas sistemáticamente por las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA). Se expresaron muchas críticas a los proyectos de la MONUSCO, como la construcción de escuelas que eran inútiles en situaciones en las que se estaba masacrando a los niños. Como señaló un miembro de la comunidad, parece que las Naciones Unidas “se preocupan más por los árboles y los animales [en el Parque Nacional de Virunga] que por las matanzas diarias de congoleses”. Varios representantes de la sociedad civil subrayaron que, si la MONUSCO no estaba presente para proteger a los civiles, querían que se fuera.

[4] Según el Proyecto de Alerta Temprana, en 2018 y 2019 la República Democrática del Congo encabezó la lista de los países con mayor riesgo de asesinatos en masa.

Proliferación y dinámica de los grupos armados

21. Los casi 130 grupos armados extranjeros y locales siguen siendo importantes factores de inseguridad y representando una amenaza para los civiles, sobre todo en las provincias de Ituri, Kivu del Norte, Kivu del Sur, Tanganica, algunas partes de Maniema, Kasái y Kasái Central, lo que da lugar a desplazamientos de la población y a violaciones constantes de los derechos humanos. Muchos de estos grupos se fragmentan, se reconstituyen y, a veces, establecen nuevas alianzas y pasan por diversas iteraciones que se adaptan a los intereses económicos y políticos locales y extranjeros.

22. Entre los grupos armados extranjeros que operan en la República Democrática del Congo, las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA), que desarrollan su actividad en el territorio de Beni (provincia de Kivu del Norte) representan la amenaza más grave para la seguridad en el este del país. Las FDA son responsables de la mayoría (el 30 %) de las ejecuciones sumarias, todas en el territorio de Beni, a través de ataques especialmente mortíferos contra la población civil[5]. En Kivu del Sur también hay grupos armados de oposición rwandeses, como el Consejo Nacional para la Renovación y la Democracia-Ubwiyunge (CNRD), que se escindió de las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda (FDLR) en 2016, y grupos rebeldes burundeses como el Frente Nacional de Liberación (FNL), las Fuerzas Populares de Burundi y la Resistencia en pro del Estado de Derecho en Burundi (RED Tabara). La presencia de estos grupos puede instigar un conflicto subsidiario, con consecuencias devastadoras para la población local.

23. Con frecuencia se menciona a Nduma Defensa del Congo-Renovado (NDC-R), dirigido por el “general” Guidon Shimiray Mwissa, como uno de los grupos armados más depredadores e influyentes[6]. El NDC-R aprovechó el vacío de seguridad que dejó el cierre por la MONUSCO de varias bases en Walikale y Masisi, y ahora tiene una zona de influencia de 12.000 kilómetros cuadrados en Kivu del Norte que abarca territorios de Masisi, Walikale y Lubero. Hay otros grupos autóctonos que ejercen influencia en zonas importantes (como Mai-Mai Yakutumba y sus grupos afiliados) y cometen violaciones graves de los derechos humanos (como Mai-Mai Raia Mutomboki, que perpetra la mayoría de los actos de violencia sexual, o Nyatura, Mai-Mai Mazembe y Kamuina Nsapu, responsables de la mayoría de los casos de reclutamiento de niños). Aparte de estos grupos principales, la mayoría de los demás grupos armados pueden describirse como milicias y bandas delictivas que explotan los recursos naturales y ejercen una presión considerable en la población local a través de impuestos e intimidación, en gran medida como resultado de la ausencia de una autoridad estatal legítima.

24. La ausencia de un proceso funcional de desarme, desmovilización y reintegración a nivel nacional, tras el fracaso de múltiples programas, es un factor importante de la inseguridad persistente. No existe un incentivo real para que los grupos armados se desmovilicen, dado que la versión actual (la tercera) del programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración para los combatientes congoleses sigue estancada después de perder la confianza y el interés de los donantes.

25. La dinámica regional también se refleja en la dinámica de los grupos armados. Las tensiones, sobre todo entre Rwanda y Uganda y entre Burundi y Rwanda, han dado pábulo a la actividad de los grupos armados en el este de la República Democrática del Congo. Aunque las FDLR no constituyen una amenaza importante para los civiles, tienen un efecto intensificador de las amenazas, ya que otros grupos

[5] En 2018 hubo 245 víctimas, entre ellas 55 mujeres y 7 niños.

[6] NDC-R y las FDA son responsables, respectivamente, del 10 % y el 7 % de las violaciones de los derechos humanos denunciadas en las provincias afectadas por conflictos en julio de 2019.

armados se alían con ellos o se movilizan contra ellos. Se teme que el CNRD, un grupo escindido de las FDLR, se está uniendo a grupos armados del territorio de Uvira opuestos al Gobierno de Rwanda, y que está recibiendo apoyo de Burundi y Uganda. Si es así, esa situación podría contribuir a una nueva conflagración transfronteriza. Se ha informado de que Nduma Defensa del Congo-Renovado (NDC-R), utilizado contra las FDLR, el CNRD y los grupos rebeldes rwandeses, ha recibido apoyo de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC). Algunos grupos armados extranjeros tienen relaciones de clientelismo con grupos armados locales, y estos a su vez tienen relaciones de clientelismo con grupos locales de defensa, lo que significa que un incidente local muy pequeño podría, potencialmente, alcanzar un nivel estratégico o regional.

El papel de las instancias estatales

26. Los agentes de seguridad del Estado fueron responsables del 61 % de las violaciones de los derechos humanos documentadas en 2018 en todo el país, y del 52 % de las documentadas en 2018 en las zonas afectadas por conflictos. De todos los adversarios, las FARDC son quienes cometieron el mayor número de violaciones de los derechos humanos en las provincias afectadas por conflictos. En las zonas afectadas por conflictos ubicadas en la parte este del país, los agentes de seguridad del Estado suelen ser socios claves en las actividades ilícitas que alimentan la inseguridad, y participan en la extracción ilegal de oro y otros recursos naturales. También se ha informado de que algunas instancias “subcontratan la guerra” y utilizan grupos armados locales en sus operaciones militares contra grupos armados extranjeros. Los abusos perpetrados sistemáticamente por unidades de las FARDC y por oficiales de alto rango han mermado la confianza entre las poblaciones locales y las instancias de seguridad del Estado, lo que ha hecho que prosperen los movimientos de autodefensa.

27. El escaso progreso en la reforma del sector de la seguridad es uno de los factores que explican el persistente mal desempeño de las fuerzas de seguridad del Estado, que puede atribuirse en gran medida a la falta de equipamiento y formación, a un sistema salarial disfuncional y a unas condiciones sociales deficientes, así como a cuestiones de mando y control y a la ineficacia de la planificación y las operaciones. Sin embargo, muchos interlocutores han indicado que las FARDC, que, al parecer, cuentan con 150.000 efectivos, tienen la capacidad necesaria para cumplir sus responsabilidades de seguridad en el país, pero no la voluntad de desempeñar su función protectora. Ni a los soldados ni a los agentes de policía se les paga lo suficiente, ni con la suficiente regularidad, como para incentivarlos a asumir el riesgo personal necesario para defender y proteger a la población, lo cual lleva a muchos de ellos a recurrir a la extorsión y aprovecharse de las poblaciones locales.

28. Aparte de la policía nacional y las FARDC, las instituciones y los mecanismos estatales encargados de proteger a los civiles y velar por los derechos humanos de la población carecen de capacidad, recursos y apoyo político. El sistema nacional de protección de los derechos humanos sigue siendo deficiente. En particular, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene suficiente independencia, y su personal carece de experiencia, capacidad y recursos financieros y depende en gran medida del apoyo técnico y material de la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de la MONUSCO. Las instituciones civiles encargadas de proteger los derechos de la población —en particular el poder judicial, que es necesario para garantizar la rendición de cuentas en materia penal— también están ausentes fuera de los centros urbanos. Si bien en el ámbito de la justicia militar la asistencia internacional se ha traducido en una mejora de la rendición de cuentas, el sector de la justicia ordinaria adolece de graves deficiencias. No se ha hecho justicia de transición, y en el país predomina una cultura de impunidad.

3. Las relaciones regionales están mejorando, pero son frágiles

29. Si bien las complicadas relaciones entre Uganda y Rwanda recientemente han dado muestras de mejora (véase la secc. B), las relaciones entre Rwanda y Burundi siguen siendo tensas. El deterioro de la crisis política y económica en Burundi y el informe más reciente de la Comisión de Investigación sobre Burundi (A/HRC/42/49)[7], en el que se detallan graves violaciones de los derechos humanos en vísperas de las elecciones de 2020, son motivos adicionales de preocupación para la región.

30. Además, la situación de fragmentación y estancamiento de la cooperación regional, incluidos el Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos firmado en 2006, los protocolos detallados de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos y el Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación para la República Democrática del Congo y la Región (S/2013/131, anexo), ha tenido una influencia limitada en la evolución de la dinámica de la paz y la seguridad en el país. Algunos interesados regionales han puesto en duda si el Acuerdo Marco sigue siendo pertinente, y los compromisos asumidos en virtud de los acuerdos aún no se han plasmado adecuadamente en una estrategia coherente[8]. El hecho de que algunas instancias regionales sigan explotando ilegalmente los recursos naturales demuestra la ausencia de un compromiso proactivo por parte de los Gobiernos de la región. Además, parece haber pocos incentivos para que Rwanda y Uganda hagan frente a la amenaza que supone la actividad de las FDLR y las FDA en la República Democrática del Congo, dado que estos grupos ya no parecen constituir una amenaza directa importante para sus respectivos países de origen, aunque su presencia en la República Democrática del Congo sigue amenazando la paz y la seguridad en el este del país.

4. Desafíos humanitarios y de desarrollo

31. Las necesidades de desarrollo en la República Democrática del Congo son enormes[9], y la pobreza extrema ha aumentado del 71,7 % de la población en 2015 al 73 % en 2018. La población del país se encuentra entre las más pobres del mundo, y un 77,1 % vive por debajo del umbral de pobreza (1,25 dólares diarios).

32. El tamaño del país es un reto en sí mismo. Las necesidades de infraestructura son enormes, y los servicios básicos (asistencia médica, educación, saneamiento,

[7] Véase también http://webtv.un.org/media/watch/commission-of-inquiry-on-burundi-press-conference-report-to-42nd-session-of-hrc-geneva-4th-september-2019/6083360834001/?term=.

[8] El Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación para la República Democrática del Congo y la Región sigue siendo uno de los marcos importantes para la paz y la estabilidad de ese país y de la región, y puede orientar la transición congolesa. Sin embargo, después de que se acordara hace varios años, en un contexto político nacional y regional diferente, algunos de los supuestos en los que se basaba cambiaron, y su pertinencia, incluida la de los compromisos nacionales, ha sido cuestionada por el Gobierno anterior, así como por varios países de la región, en particular Rwanda. A pesar de que se han adoptado algunas medidas, la ausencia de una estrategia coherente y el hecho de que no se esté vigilando que el Gobierno cumpla los compromisos adquiridos ha debilitado el Acuerdo Marco. También existe la percepción de que el Acuerdo Marco impone una carga desproporcionada a la República Democrática del Congo, en comparación con otros países.

[9] La República Democrática del Congo ocupa el puesto 47 entre los 54 países incluidos en el índice Ibrahim de gobernanza en África. Sigue siendo uno de los países menos adelantados, y su índice de desarrollo humano es estructuralmente bajo, en el puesto 176 de los 189 países evaluados. La capacidad de absorción de la economía no es suficiente para el crecimiento de la población, y la baja diversificación económica hace que la economía sea vulnerable y susceptible a los altibajos. El sector informal domina la economía (el 60 %), y el gasto público representa el 11 % del producto interno bruto.

electricidad) están fuera del alcance de gran parte de la población[10], lo que hace que los agravios sociales y económicos influyan más en los conflictos armados. En ausencia de desarrollo económico, la consolidación de la paz, la cohesión social y el desarrollo sostenible seguirán siendo difíciles de alcanzar.

33. La situación humanitaria sigue siendo preocupante, especialmente en lo que respecta a las epidemias sanitarias, la inseguridad alimentaria y el desplazamiento. La República Democrática del Congo es el país africano con más desplazados internos[11]. En algunas zonas está aumentando el número de desplazados internos que regresan, pero se estima que en 2018 hubo 2,31 millones de nuevos desplazados, lo cual, junto con el deterioro de la situación en algunos focos de inseguridad en 2019, hace que el desplazamiento de la población siga representando un importante problema humanitario. Además, hay más de 815.000 refugiados congoleses acogidos en países vecinos, mientras que en la República Democrática del Congo hay más de medio millón de refugiados procedentes de países vecinos. El acceso humanitario se ve dificultado por la inseguridad y los obstáculos burocráticos, que también afectan a la labor de las ONG nacionales y los agentes de la sociedad civil a nivel local. En las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur, más del 60 % de la población padece inseguridad alimentaria, que alcanza un nivel de emergencia en más del 20 % de los casos. Además, la República Democrática del Congo está expuesta a importantes riesgos recurrentes, como terremotos, inundaciones, sequías y erupciones volcánicas.

34. Hay epidemias en las 26 provincias, principalmente de cólera y sarampión (187.509 presuntos casos y 3.736 muertes notificadas entre el 1 de enero y el 24 de septiembre de 2019), y también se suceden los brotes de fiebre amarilla y poliomielitis en todo el país. El 1 de agosto de 2019 se cumplió un año desde que el Gobierno declarara un brote de ébola, que está causando problemas importantes en las provincias de Kivu del Norte, Kivu del Sur e Ituri y al 2 de septiembre había causado la muerte de 2.045 personas. En julio de 2019 se declaró que este brote de ébola constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional. Se han contabilizado casos cerca de las fronteras con Sudán del Sur y Uganda, en Goma, la capital de la provincia de Kivu del Norte, junto a la frontera con Rwanda, y en Mwenga (Kivu del Sur), no muy lejos de Burundi, por lo que el virus dista de estar contenido y podría llegar a constituir un problema regional e internacional. La persistente desconfianza de las comunidades, exacerbada por la manipulación política y las amenazas contra los equipos de respuesta al ébola, han dificultado su contención.

B. Oportunidades para la paz y la seguridad

35. A pesar de estos desafíos para la paz y la seguridad, se han producido algunos hechos positivos en el ámbito nacional y regional y se observan tendencias en materia de paz y resiliencia que vale la pena destacar a fin de tener un panorama completo del contexto.

---

[10] El gasto en infraestructura se sitúa en torno al 2 %, y el gasto en protección social, en torno al 1 %. La asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la República Democrática del Congo es escasa (alrededor del 6 % de su producto interno bruto). En las zonas urbanas, el 35 % de la población tiene acceso al suministro eléctrico, mientras que en las zonas rurales solo lo tiene el 1 % de la población; en cuanto al agua potable, tiene acceso a ella el 38 % de la población de las zonas urbanas y el 14 % de la población de las zonas rurales. En 2015, las carencias en los logros académicos eran del 28,7 %, y las carencias en matriculación, del 26,9 %.

[11] En el momento de redactar el presente informe, la cifra estimada de desplazados internos en el país se está actualizando y aún está pendiente de validación por el Marco Nacional de Concertación Humanitaria (Cadre national de concertation humanitaire).

1. Oportunidades en el plano nacional

36. La mayoría de los interlocutores destacaron el carácter pacífico de las elecciones y la transferencia de poder y dijeron que representaba una oportunidad positiva de cambio en la República Democrática del Congo. Muchas partes interesadas de la sociedad civil del país y la comunidad diplomática se han felicitado de que las elecciones no hayan conducido a enfrentamientos violentos y de que se haya producido una transferencia efectiva del poder del Sr. Kabila al Sr. Tshisekedi. Algunas personalidades de la oposición, como Jean-Pierre Bemba, Moïse Katumbi y Mbusa Nyamwisi, han regresado a la República Democrática del Congo y han expresado su voluntad de colaborar con el nuevo Gobierno, lo que probablemente influirá positivamente en la dinámica local y marcará el comienzo de una nueva era política de cooperación constructiva y diálogo democrático.

37. Poco después de ser elegido, el nuevo Presidente dio a conocer un programa de 100 días que incluía importantes promesas de reforma. Estas se han traducido en gran medida en un programa que el nuevo Primer Ministro presentó al Parlamento a principios de septiembre.

38. Además, el Presidente ha transmitido una señal positiva con sus palabras y acciones sobre los derechos humanos, como la liberación de más de 700 presos políticos, el anuncio de su apoyo a la rendición de cuentas en el contexto de los continuos abusos de los derechos humanos y la violencia armada y su intención de mejorar la gobernanza y poner fin a la corrupción. El Sr. Tshisekedi se ha comprometido a reformar el sistema de pago de salarios de las fuerzas de seguridad, mejorar la atención sanitaria y la protección social de la policía nacional y las fuerzas armadas y dejar de lado a los elementos perturbadores, y ya se han tomado las primeras medidas para ello. Se ha iniciado la rotación hacia otros destinos de los efectivos de las FARDC ubicados en ciertas áreas, y también se han empezado a pagar pensiones a miembros de las fuerzas armadas que deberían haberse jubilado hace años. Cabe destacar que el cambio de régimen ha dado lugar a una oleada sin precedentes de desmovilización espontánea de grupos armados, como Kamuina Nsapu en la región de Kasái y otros grupos en las provincias orientales, incluso sin que se haya puesto en marcha un proceso oficial de desarme, desmovilización y reintegración. Las FDLR han dejado de ser una amenaza importante, y es probable que la supuesta reciente neutralización de su jefe militar por las FARDC las debilite aún más. La Fuerza de Resistencia Patriótica de Ituri (FRPI) se ha comprometido a dialogar. Las principales prioridades serán ayudar a que se ultime y consolide el acuerdo entre el Gobierno y la FRPI y lograr que haya un proceso posterior de desarme, desmovilización y reintegración.

39. Algunos observadores, tanto dentro como fuera de la República Democrática del Congo, han lamentado que CACH y FCC hayan tardado meses en llegar a un acuerdo sobre un Gobierno de coalición. Sin embargo, el hecho de que las arduas negociaciones se hayan llevado a cabo de manera metódica y pacífica, sin protestas callejeras violentas, y de que las instituciones hayan seguido funcionando en el ínterin es mérito de la sociedad congolesa y de sus dirigentes. El lapso de ocho meses entre la llegada del Sr. Tshisekedi al poder y la designación del nuevo Gobierno ha permitido a la sociedad civil, en particular a las organizaciones de mujeres, expresar su opinión y pedir un Gobierno equilibrado regionalmente e inclusivo, llamamiento que ha sido atendido, como atestigua la composición del nuevo Gobierno. Aunque se puede tachar a este Gobierno de ser demasiado grande (con 65 ministros y viceministros), en la actualidad hay 12 puestos ocupados por mujeres. Si bien este número es comparativamente bajo, representa el 18 %, el mayor porcentaje de la historia del país. Las administraciones provinciales y las asambleas legislativas provinciales recientemente elegidas también ofrecen la oportunidad de acelerar las

reformas, incluidas las relacionadas con una mejor rendición de cuentas con respecto a los resultados, algo que tiene carácter prioritario para el Presidente.

40. También cabe destacar la mayor competencia del aparato de seguridad del Estado en determinados ámbitos. Aunque algunos integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado siguen aprovechándose de los civiles, es importante señalar que aproximadamente la mitad de la población considera que esta es una fuente de seguridad digna de confianza, como demuestra una encuesta realizada por Harvard Humanitarian Initiative[12]. En un estudio realizado por la Organización Católica para el Socorro y la Ayuda al Desarrollo y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Estocolmo realizado en septiembre de 2019 en Kivu del Sur, los investigadores constataron que los grupos armados no estatales tienen poca legitimidad popular.

41. La policía nacional ha conseguido cierto éxito recientemente con la elaboración de las llamadas estrategias operacionales de lucha contra la inseguridad[13]. Algunos de sus altos representantes han afirmado en varias ocasiones que la policía nacional puede encargarse de la seguridad y el orden público, aunque aún no dispone de equipo ni de recursos. También se ha informado de que la policía nacional es ahora más responsable y menos violenta en el control de multitudes, en comparación con 2018[14].

42. Cabe destacar que se ha eliminado a las FARDC de la lista del Secretario General de partes que reclutan y utilizan a niños, y se ha informado de que están haciendo esfuerzos considerables en la lucha contra la violencia sexual y de género[15]. Las FARDC también han indicado un cambio de enfoque que incluye estrategias más centradas en la protección de los civiles en su lucha contra las FDA[16]. En particular, se han logrado avances apreciables en materia de justicia militar. Algunos enjuiciamientos de alto nivel, como el juicio del caudillo Ntabo Ntaberi Sheka (Nduma Defensa del Congo) y la emisión de una orden de detención contra Guidon

[12] En diciembre de 2018, el 50 % de los participantes expresaron confianza en que la policía garantizaba la seguridad, en comparación con el 48 % que consideraban que lo hacían las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (Forces armées de la République démocratique du Congo, FARDC) y el 15 % que consideraban que lo hacía la MONUSCO. En diciembre de 2015 esas cifras eran más altas: el 54 %, el 50 % y el 24 %, respectivamente. La mayoría de los encuestados consideraron que la presencia de esos agentes era insuficiente: el 67 %, el 61 % y el 53 %, respectivamente. Véase P. Vinck y otros, “Voices from Congo: peacebuilding and reconstruction polls”, marzo de 2019.

[13] Las estrategias operacionales de lucha contra la inseguridad se basan en el establecimiento de números de teléfono gratuitos que el público puede utilizar para alertar a la policía. Los centros de atención a esas llamadas se establecerán en centros urbanos y estarán gestionados por la policía nacional. La MONUSCO apoya el establecimiento de estos centros de atención telefónica y el hecho de que la policía nacional vaya a responder a las llamadas.

[14] Una persona murió después de resultar herida por la policía nacional durante una manifestación celebrada en Goma el 30 de junio, pero al parecer el Gobierno ordenó a los oficiales de policía que exigieran responsabilidades. Según la información recibida, se llamó al comisario provincial para que acudiera a Kinshasa a dar explicaciones sobre el incidente y se envió a un general de Kinshasa a Goma para que hablara con todos los miembros locales de la fuerza sobre su responsabilidad de proteger a los civiles.

[15] Las FARDC han adoptado un plan de acción para proteger mejor a los niños de las violaciones y la violencia sexual, pero siguen figurando en la lista anual del Secretario General de las partes que cometen violaciones y otras formas de violencia sexual contra los niños (véase A/73/907-S/2019/509, anexo I, secc. B). Las FARDC figuran en la lista como parte que ha adoptado medidas para mejorar la protección de los niños. El Gobierno ha establecido una política de tolerancia cero respecto de la comisión de actos de violencia sexual por parte de personal del ejército y la policía. En 2018, 66 comandantes de las FARDC firmaron documentos en los que se comprometían a luchar contra la violencia sexual relacionada con los conflictos.

[16] Varios funcionarios de Beni reconocieron que su persecución del FDA había llevado a ataques de represalia contra las poblaciones locales. Explicaron que desde entonces habían cambiado de enfoque para dar prioridad a la protección de los civiles y no a la neutralización del enemigo.

Shimiray Mwissa (NDC-R), indican cierta voluntad política de luchar contra la impunidad. La adopción de una política de reforma de la justicia y de un plan de acción prioritario en 2017 ofrece la oportunidad de adoptar nuevas reformas y fomentar su aplicación.

2. Un mayor deseo de paz

43. La dinámica, activa y resiliente sociedad civil de la República Democrática del Congo es un importante punto fuerte de los esfuerzos de consolidación de la paz. Si bien las mujeres, la juventud y los grupos étnicos marginados históricamente siguen sin estar suficientemente representados en los puestos políticos y de adopción de decisiones, muchos de ellos siguen actuando como agentes de consolidación de la paz activos y comprometidos, incluso en las zonas más remotas de la región de Kasái, Ituri, Kivu del Norte y Kivu del Sur. Su capacidad para acceder al poder y a las instituciones, hacer que las estructuras gubernamentales rindan cuentas, exigir que se respeten los derechos e impulsar reformas es un factor clave para asegurar la estabilidad del país a largo plazo. El papel fundamental que desempeñó la iglesia católica (Conferencia Episcopal de la República Democrática del Congo) antes y después de las elecciones más recientes demuestra esta influencia positiva. Los movimientos de la sociedad civil, como Lutte pour le changement, han demostrado que los movimientos dirigidos por la ciudadanía son capaces de ejercer cierto control sobre quienes están en el poder. La reciente apertura del espacio democrático, si se mantiene, proporcionará oportunidades adicionales para que estos grupos puedan exigir responsabilidades a las instituciones estatales. Las elecciones locales, si se celebran, también podrían ser una buena oportunidad para que arraigue la democracia participativa en la República Democrática del Congo.

44. Desde principios de 2019 también ha habido una mayor voluntad política de abordar las desigualdades entre los géneros, los problemas relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad y el hecho de que las mujeres sigan teniendo una representación y participación limitada en la política y la adopción de decisiones. El Presidente ha incluido el empoderamiento de las mujeres y la juventud entre sus prioridades básicas para el país. La representación de las mujeres ha aumentado cualitativamente a nivel nacional, aunque no se ha producido un aumento considerable en las estructuras de gobernanza locales. Cabe destacar que una mujer, que en el régimen anterior había sido asesora del Presidente en materia de violencia sexual y de género, ha sido elegida Presidenta de la Asamblea Nacional, y otra mujer ha sido nombrada asesora del Presidente en materia de juventud y violencia sexual y de género. En todas las regiones visitadas, el equipo encargado del examen estratégico quedó impresionado por la iniciativa, el dinamismo, el compromiso y la competencia de las mujeres congolesas, a pesar de las dificultades. Con esto se pone de relieve que no hay escasez de competencia entre las mujeres de la República Democrática del Congo, y que el llamamiento de los ministros de género de la Región de los Grandes Lagos a que las mujeres ocupen como mínimo el 30 % de los puestos en todas las instituciones públicas no es inalcanzable.

45. También existen estructuras endógenas que propician la paz, la reconciliación y la protección basada en la comunidad, como los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, los mecanismos religiosos y algunos líderes comunitarios y personalidades influyentes[17]. Algunas iniciativas externas para la paz y la mediación,

[17] Por ejemplo, las llamadas *baraza*, organizadas en torno a dirigentes tradicionales, buscan soluciones negociadas y la reconciliación entre personas o grupos a nivel comunitario, territorial y provincial. Por ejemplo, en la provincia de Kivu del Norte, varios dirigentes de comunidades étnicas reunidos en una de estas *barazas* —la Baraza Lawaze— han tratado de sensibilizar a las milicias sobre el desarme. No obstante, en los últimos años la autoridad de estos mecanismos se ha erosionado porque se considera que no son suficientemente inclusivos (rara vez incluyen a

como el ciclo de diálogo celebrado en Djugu, también han contribuido a fortalecer las capacidades locales[18]. En el marco del Plan de Estabilización y Reconstrucción de la MONUSCO para el Este de la República Democrática del Congo, se han establecido comités locales de conciliación de carácter permanente (como la Comisión Consultiva para la Solución de Conflictos Tradicionales establecida en Kasái) para que presten servicios de mediación y arbitraje en controversias sobre tierras y reduzcan las tensiones intercomunitarias.

3. Oportunidades en el plano regional

46. Las iniciativas diplomáticas del Sr. Tshisekedi y otros líderes regionales parecen estar dando sus frutos, a juzgar por los diversos comunicados, memorandos de entendimiento y otros acuerdos resultantes de una serie de reuniones técnicas y de alto nivel celebradas en los tres últimos meses.

47. Se están manteniendo debates sobre el fortalecimiento de la integración económica en el nuevo eje formado por Angola, la República Democrática del Congo y Rwanda, y también sobre las asociaciones para la paz en la subregión. La solicitud de la República Democrática del Congo de pasar a formar parte de la Comunidad de África Oriental —un mercado común integrado por Burundi, Kenya, Rwanda, la República Unida de Tanzanía, Sudán del Sur y Uganda— también ofrece una oportunidad para la integración económica de la región y la explotación ordenada de sus recursos naturales. La República Democrática del Congo, Burundi, Rwanda y Uganda ya han iniciado una conversación sobre cómo transformar los recursos naturales en un motor de prosperidad compartida a través de una mayor integración económica.

48. Las recientes reuniones bilaterales, trilaterales y cuadrilaterales mantenidas entre Angola, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda demuestran que los países de la región están dispuestos a reducir las tensiones, resolver los problemas que los dividen y centrarse en lo que los une[19]. La reunión cuadrilateral celebrada en Luanda en julio de 2019 sobre la situación de la seguridad en la parte oriental de la República Democrática del Congo y la reunión entre los servicios de inteligencia de la región celebrada en Kinshasa varias semanas antes constituyen pasos igualmente importantes en la dirección correcta. La Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), de la que la República Democrática del Congo es miembro, sigue siendo también un foro útil para promover la paz y la seguridad en la parte oriental de la República Democrática del Congo y el desarrollo económico regional general entre sus miembros, como se refleja en el comunicado aprobado tras la 39ª cumbre celebrada en agosto de 2019 en Dar es Salam (República Unida de Tanzanía). El hecho de que la República Democrática del Congo vaya a estar en la presidencia del Mecanismo de Supervisión Regional, cuando se reúna, también puede

---

minorías, mujeres o jóvenes). Otra razón es que se encuentran en competencia con la autoridad administrativa del Estado. Algunos mecanismos religiosos, como la Comisión Justicia y Paz de la iglesia católica, también contribuyen a la resolución de conflictos a través de la mediación y el diálogo, y es frecuente que las iglesias asuman un papel destacado en la esfera política. Por último, las personas influyentes también pueden ejercer una autoridad informal, espontánea y no estructurada que puede resultar útil en la gestión de conflictos. En 2018, en Bijombo (Uvira, en la provincia de Kivu del Sur), los líderes comunitarios locales demostraron tener una influencia positiva entre otros esfuerzos para poner fin a la violencia masiva entre las comunidades locales, que contaba con apoyo de grupos armados nacionales y extranjeros.

[18] En Djugu (provincia de Ituri), la MONUSCO ha llevado a cabo campañas de sensibilización con las autoridades locales y ha organizado un ciclo de diálogos en que las comunidades debaten sobre sus quejas mutuas. Gracias a este enfoque se han detectado muchos problemas que afectan al territorio, y las partes han empezado a resolverlos.

[19] Agência Angola Press, “Rwanda and Uganda sign memorandum of understanding in Luanda”, 21 de agosto de 2019.

contribuir a reactivar el cumplimiento de los compromisos contraídos por la República Democrática del Congo y otros signatarios en virtud del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación. La decisión del Sr. Tshisekedi de revitalizar el Mecanismo Nacional de Seguimiento refleja su determinación de cumplir los compromisos asumidos por su país en virtud del Acuerdo Marco.

4. Oportunidades en el plano internacional

49. Los socios internacionales de fuera de la región están renovando o intensificando su compromiso con la República Democrática del Congo, así como la inversión y el apoyo que le ofrecen. Incluso algunos Estados Miembros que inicialmente no estaban a favor de la elección del Sr. Tshisekedi están empezando a apoyarlo. También existe la posibilidad de que se renueve el interés entre los donantes bilaterales, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones regionales. En 2018 algunos indicadores económicos mejoraron: el crecimiento económico alcanzó el 4,1 % y las tasas de inflación experimentaron un fuerte descenso, del 54 % al 7,7 %. El país tiene un enorme potencial económico que incluye, entre otras cosas, la explotación y el comercio de los recursos naturales y la energía hidroeléctrica, así como el uso de la capacidad agrícola, como demuestra el resurgimiento del sector cafetero congolés. La Alianza Virunga es un ejemplo de alianza público-privada entre la sociedad civil, las instituciones públicas y el sector privado que ha fomentado la paz y la prosperidad mediante la promoción del turismo, la energía limpia y la agricultura y la pesca sostenibles[20]. En junio de 2019, el Fondo Monetario Internacional llevó a cabo su primera consulta del Artículo IV en la República Democrática del Congo desde 2015. Si las nuevas autoridades son capaces de llevar a cabo las reformas necesarias, podrían lograr que el Fondo reactivara su interés y que, a su vez, también lo hicieran los principales bancos multilaterales de desarrollo y los inversores extranjeros directos.

III. Posibles escenarios

50. Este análisis de los desafíos y las oportunidades para la paz apunta a posibles futuros entre los que figuran una situación hipotética de cambio positivo y el peor escenario posible.

A. El escenario más favorable: una transición anclada en el cambio positivo

51. En el mejor de los casos, el Sr. Tshisekedi lograría imponerse en el ámbito político y llevar adelante una agenda de reformas progresivas. Se haría un intento genuino de cumplir el programa de cuatro pilares del nuevo Primer Ministro, que se presentó al Parlamento y quedó aprobado a principios de septiembre de 2019. El código de conducta firmado solemnemente por todos los ministros el 18 de septiembre de 2019 se seguiría escrupulosamente, y quienes lo incumplieran tendrían que rendir cuentas[21]. La coalición sobreviviría hasta las próximas elecciones presidenciales. La

[20] La Alianza Virunga está trabajando para combatir la pobreza energética y frenar la producción ilegal de carbón vegetal, aprovechando los recursos hidrológicos del Parque Nacional de Virunga y creando fuentes de electricidad sostenibles. Se ha construido una central hidroeléctrica que proporciona energía a 5.000 hogares y ha permitido que varias empresas de la parte oriental de la República Democrática del Congo amplíen sus actividades, especialmente en el ámbito del procesamiento en los agronegocios.

[21] Radio Okapi, “Le Phare: Signature de l’acte d’engagement – gouvernement, les ministres la corde au cou!”, 19 de septiembre de 2019.

oposición política mantendría una actitud constructiva y desempeñaría un papel fundamental absteniéndose de toda acción violenta.

52. La sociedad civil seguiría disfrutando de un mayor espacio democrático que le permitiría vigilar de cerca el desempeño del Gobierno y exigirle responsabilidades para asegurarse de que consiguiera los resultados positivos previstos, especialmente en los ámbitos de los derechos humanos, la cobertura informativa y las reformas en materia de gobernanza para mejorar las condiciones socioeconómicas.

53. Las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales responderían al efecto tranquilizador de la estabilidad política y volverían a invertir en la República Democrática del Congo, lo cual ampliaría el presupuesto y las capacidades del Gobierno, al tiempo que impulsaría reformas en materia de gobernanza, rendición de cuentas y transparencia. El Gobierno mantendría una relación de colaboración con la MONUSCO y crearía las condiciones para la salida responsable y sostenible de la Misión. Las instancias internacionales no interferirían para proteger su propia influencia e intereses en la República Democrática del Congo en detrimento de la estabilidad política y económica del país.

54. La situación en Burundi podría mejorar a pesar de las predicciones en sentido contrario, al igual que las relaciones entre Uganda y Rwanda de conformidad con el memorando de entendimiento que firmaron en Luanda en agosto de 2019 y la reunión mantenida un mes después en Kigali[22]. Se reduciría la resolución de controversias internas y externas mediante planteamientos indirectos, en un contexto regional de mayor confianza y mejores perspectivas de integración y cooperación económicas. El acercamiento político y económico en la región llevaría a una renovada voluntad nacional y regional de neutralizar a los grupos armados mediante enfoques y mecanismos regionales coordinados, lo que daría lugar a avances sustanciales frente a las FDA, el NDC-R, el CNRD, las FDLR y otros.

55. En el plano nacional, el Gobierno seguiría dando prioridad a la pacificación de la parte oriental del país y elaborando sus propios planes de acción para mejorar la protección de los civiles. Se desplegarían gradualmente unas FARDC reestructuradas, debidamente remuneradas y bien equipadas en zonas inestables importantes de la parte oriental del país. Los oficiales y efectivos militares que llevaran mucho tiempo en el servicio y que tuvieran intereses creados en sus zonas de operaciones se trasladarían a otros destinos sin incidentes. Los grupos armados se contendrían y, llegado el momento, se reducirían. Se seguirían produciendo oleadas de desarme y desmovilización gracias a la presión militar y a programas viables de reinserción que se introducirían tras la adopción de un nuevo marco de desarme, desmovilización y reintegración. Comenzaría a disminuir el número de violaciones de los derechos humanos, especialmente las perpetradas por instancias estatales. El espacio democrático crecería gracias a las reformas legislativas y estructurales y a la participación activa de la sociedad civil y los asociados internacionales, que exigirían que se rindieran cuentas. Se reducirían los principales impedimentos jurídicos, políticos y económicos al empoderamiento de las mujeres y a su participación en todos los niveles de toma de decisiones, y las mujeres comenzarían a disfrutar de un entorno que las protegería más y les daría acceso a la justicia para las atrocidades de violencia sexual. La crisis del ébola se contendría.

[22] "Rwanda, Uganda agree to stop media 'Propaganda' against each other", *The Chronicles* (Rwanda), 16 de septiembre de 2019.

B. El peor escenario posible: la reanudación de conflictos importantes

56. En el peor de los casos, las reformas anunciadas por el Presidente seguirían siendo retóricas, ya fuera por falta de compromiso o de capacidad, y la cohabitación entre las dos fuerzas políticas del nuevo Gobierno sería difícil. Sin la lealtad de ministros, gobernadores y generales clave, el Presidente no tendría suficiente margen de maniobra para llevar adelante su programa político. FCC frustraría los intentos de reforma importantes, y podrían aumentar las tensiones entre esta formación y CACH, además de las tensiones dentro del Gobierno de coalición. Habría un riesgo considerable de aumento de la presión jurídica y política para destituir al actual Presidente. La presencia en el país de todos los actores políticos clave de la oposición también podría llegar a ser un factor desestabilizador. La coalición opositora Lamuka podría perder la paciencia tras un año de políticas ineficaces y contribuir a la inestabilidad política y al malestar de la población. También podría producirse una crisis constitucional después del primer año en el cargo de la nueva administración, ya fuera con la disolución de la Asamblea Nacional, que es una de las prerrogativas del Presidente, o con un proceso de juicio político al Presidente por la Asamblea Nacional, lo que agravaría las tensiones y la inestabilidad. También podría haber violaciones del orden constitucional relacionadas con los posibles intentos del Presidente por conseguir autonomía política sin contar con una mayoría en el Parlamento ni en las provincias, con lo que su autoridad se podría ver cuestionada.

57. Incluso si el Presidente trata activamente de sacar adelante su programa de reformas, existen riesgos asociados con algunas reformas anunciadas que podrían polarizar a las diferentes partes interesadas y amenazar fuertes intereses muy arraigados. Por ejemplo, la presión para reformar las FARDC y trasladar a los efectivos a otros destinos fuera de las zonas afectadas por conflictos en las que algunas unidades y algunos oficiales de alto rango están conspirando con grupos armados o explotando los recursos naturales podría desencadenar el descontento entre las fuerzas de seguridad y, posiblemente, se producirían deserciones y rebeliones, como se ha visto en el pasado.

58. También podría ocurrir que el programa diplomático del Sr. Tshisekedi, que se basa en la cooperación y las alianzas regionales, se percibiera como una forma de facilitar la influencia de Rwanda en el este del país, lo cual podría conducir al descontento de la población. Podría entenderse que el Presidente da prioridad a las instancias regionales sobre las nacionales para asegurar su legitimidad, y que hace demasiadas concesiones a sus vecinos.

59. El agravamiento de las tensiones entre Burundi, Rwanda y Uganda también formaría parte de la peor hipótesis imaginable. La promesa de cooperación regional no se cumpliría, y aumentarían la desconfianza y las tensiones entre Burundi y Rwanda en particular. La mayor capacidad de los grupos de oposición rwandeses para amenazar a Kigali desde la República Democrática del Congo podría provocar el despliegue de tropas rwandesas. Esto podría desencadenar un efecto dominó en Burundi o Uganda y estos, a su vez, también podrían verse tentados a desplegar tropas en la República Democrática del Congo. Un grupo insurgente congolés importante, como el NDC-R, que, según las informaciones, está recibiendo apoyo de elementos de las FARDC, aumentaría la inestabilidad. Ese grupo podría hacerse con el control en la parte oriental de la República Democrática del Congo en el contexto de una retirada gradual de la MONUSCO y amenazar al Estado, y podría verse fortalecido por desertores de las FARDC descontentos con los programas de reforma y los planes de traslados.

60. En tal escenario, el país se enfrentaría a un aumento de la violencia en algunas regiones, con atrocidades a gran escala y grandes desplazamientos dentro y fuera del país. La crisis de Kasái podría reanudarse debido a la frustración de los combatientes desmovilizados a los que no se les han dado opciones para reintegrarse. Las elecciones locales atrasadas también podrían polarizar aún más el panorama político, y se podrían manipular para incitar a la violencia en numerosas partes del país. Los esfuerzos para contener la crisis del ébola fracasarían y la enfermedad se propagaría a varias provincias y países de la región, lo que se sumaría a la inestabilidad general.

C. El escenario más probable: *statu quo* y riesgos

61. Con toda probabilidad, en el futuro de la República Democrática del Congo confluirán algunos elementos del escenario más favorable y del peor posible, con tendencias tanto positivas como negativas. Lo más probable es que se mantenga el *statu quo*, con avances graduales en la política, la seguridad y la gobernanza. A pesar de la voluntad política, la capacidad de actuar de los miembros del Gobierno que abogan por el cambio tendrá limitaciones considerables, y se prevé que el Gobierno se enfrentará a obstáculos importantes al llevar a cabo las reformas. Es probable que las fuerzas de seguridad del Estado sigan siendo, en su mayoría, depredadoras, y es probable que continúe la actividad de los grupos armados en el este. Se prevé que la financiación de las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración seguirá siendo insuficiente en gran medida, en un contexto de corrupción generalizada y poca inversión en desarrollo. Las tensiones internas y los desacuerdos dentro de las coaliciones y entre ellas podrían paralizar el Parlamento, y un juicio político al Presidente o la disolución de la Asamblea Nacional podrían perturbar la frágil estabilidad política de Kinshasa.

IV. La pertinencia constante del mandato de la MONUSCO

A. La pertinencia constante de la MONUSCO

62. De las múltiples tareas encomendadas a la MONUSCO, muchas de ellas han sido fundamentales para mantener el diálogo político entre los principales interesados, reducir la escalada de las tensiones entre las comunidades, incentivar el desarme y la desmovilización de los grupos armados, promover los derechos humanos, mitigar el riesgo de violencia masiva y proteger a la población civil, todo ello en el contexto del limitado espacio político en el que ha tenido que operar la Misión.

63. En particular, los buenos oficios de la Representante Especial del Secretario General, en estrecha colaboración con otros asociados como la Unión Africana, han contribuido a un entorno propicio para la transferencia pacífica del poder. Muchos interlocutores han informado de que la postura equilibrada e imparcial de las personas al frente de la MONUSCO tuvo un efecto positivo. A nivel nacional y provincial se ha mencionado también que el compromiso político y los buenos oficios de los dirigentes de la MONUSCO han contribuido a prevenir la escalada de la violencia, movilizar a los agentes estatales para proteger a la población civil y promover la lucha contra la impunidad y la corrupción.

64. Ha quedado patente que la promoción política de la MONUSCO ha contribuido a ampliar progresivamente el espacio para la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en los procesos políticos. A pesar de todos los desafíos estructurales basados en las normas de género, hay margen para que la Misión continúe con sus buenos oficios y la promoción política a fin de garantizar que la

participación plena y significativa de la mujer es parte integrante —y no *ad hoc* u oportunista— de una estrategia política general.

65. La protección de los civiles formó parte del mandato de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y está presente en el de la MONUSCO desde que esta comenzara sus actividades. Con los años, la Misión se ha convertido en un banco de pruebas en el que el sistema de las Naciones Unidas ha ido perfeccionando la protección de los civiles como un concepto multidimensional, ha elaborado instrumentos y mecanismos más eficaces de protección de los civiles y ha examinado la amplia gama de dispositivos militares, iniciativas policiales y actividades civiles que contribuyen a ese fin. A través de su presencia y su proactiva labor, la MONUSCO ha contribuido a prevenir los ataques contra la población civil y ha salvado vidas. La capacidad de la MONUSCO para adaptar su estrategia integrada de protección de los civiles a la limitación de recursos y los recortes presupuestarios, entre otras cosas pasando de proteger con su presencia a proteger con sus actividades, también puede considerarse una lección positiva para la transición[23]. A pesar de las innegables restricciones, la combinación de presencia y acción permitió a la Misión cubrir una zona más extensa y responder con éxito a las principales crisis de protección.

66. La adopción de enfoques comunitarios ha sido un logro importante de la Misión, que ha establecido un sólido sistema de protección de los civiles que fortalece la resiliencia y otorga máxima prioridad a las comunidades y los agentes estatales locales en los planes de protección locales. En este sentido, la elaboración de un enfoque comunitario para el desarme, la desmovilización y la reintegración en la comunidad que preste apoyo a los excombatientes y las comunidades que los acogen es una iniciativa valiosa. Las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad elaboradas conjuntamente por la policía de las Naciones Unidas y la policía nacional también han hecho que aumente la confianza de las comunidades en la policía nacional gracias a la creación de líneas de atención telefónica gratuitas para la población, así como el apoyo que la policía de las Naciones Unidas presta a la policía cuando interviene en respuesta a las llamadas recibidas en esas líneas.

67. La labor de la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha contribuido a que se obtengan importantes avances en la lucha contra la impunidad, y mantiene toda su pertinencia dado el aumento en las violaciones de los derechos humanos. Como resultado del apoyo técnico prestado a las autoridades judiciales nacionales para la organización de investigaciones conjuntas y de juicios, en particular audiencias en tribunales móviles con el apoyo de las células de apoyo a la Fiscalía, ha aumentado el número de condenas por violaciones graves de los derechos humanos y por crímenes internacionales, incluidos los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió una acreditación de categoría A de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, tras muchos años de apoyo de la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La participación de la Oficina también condujo a la creación de una Comisión de Derechos Humanos en la Asamblea Nacional y al fomento de la capacidad de la sociedad civil para promover y proteger los derechos humanos. Esta promoción y apoyo constantes han producido muchos resultados positivos, entre ellos una mayor competencia de los fiscales militares y el compromiso del Gobierno de mantener una política de tolerancia cero respecto de la

[23] Como consecuencia de la reducción de tropas y recursos, la MONUSCO ha renunciado a un despliegue tradicionalmente estático en favor de una postura más móvil y flexible con la que hacer frente a las amenazas a la protección en áreas geográficas más extensas, en estrecha cooperación con el componente civil de la Misión. Aun cuando un despliegue militar más ágil permitiría a la Misión hacer frente al aumento de la violencia de las milicias, un enfoque de esas características haría necesaria una mayor capacidad de movimiento, flexibilidad y logística.

violencia sexual cometida por personal policial y militar. La capacitación ofrecida a las FARDC sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, junto con la puesta en práctica de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en relación con el apoyo de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad no pertenecientes a la Organización para alentar el despliegue de unidades de las FARDC y de oficiales con antecedentes respetables en lo tocante a derechos humanos, ha servido para que aumente la concienciación sobre los principios de derechos humanos en el ejército nacional y ha incentivado la adopción de medidas correctivas en respuesta a las violaciones. Los grupos armados también han hecho esfuerzos manifiestos para liberar a los niños que militaban en sus filas, gracias a la labor de la sección de protección infantil de la Misión.

68. En vista de los desafíos que persisten y de las hipótesis expuestas anteriormente, el compromiso político y los buenos oficios, la protección de los civiles, la participación de las comunidades y la promoción de los derechos humanos seguirán siendo tareas prioritarias de la MONUSCO en el futuro, y en ellas corresponderá a la comunicación estratégica un papel fundamental.

B. El cuestionamiento de los supuestos en que se fundamentan las tareas previstas en el mandato

69. A fin de garantizar que estas tareas prioritarias siguen siendo pertinentes, es fundamental poner en tela de juicio algunas de las hipótesis que tradicionalmente han informado los mandatos que las prescriben, y cuestionar la forma en que se llevan a la práctica. Sin ese análisis crítico, la Misión seguirá teniendo que lidiar con expectativas poco realistas y medidas correctivas a corto plazo que involuntariamente permiten a los interesados congoleses eludir sus responsabilidades a la hora de abordar las causas de los conflictos, muchas de los cuales son resultado de las deficiencias en la gobernanza local.

1. Neutralización de los grupos armados

70. El primer concepto que debe reexaminarse es el de la neutralización de los grupos armados. Ya en 2009, la Misión estaba llevando a cabo enérgicas operaciones conjuntas con las FARDC contra las FDLR. En 2013, la MONUSCO recibió el mandato de desarrollar operaciones ofensivas conjuntas o unilaterales con el fin de neutralizar a los grupos armados. El éxito de su campaña junto con las FARDC contra los rebeldes del Movimiento del 23 de Marzo (M23) fue el fruto de una notable confluencia de factores. Entre estos se contaba la voluntad política del Gobierno; la profesionalidad, la proactividad y el liderazgo de las FARDC; el apoyo de los agentes regionales; la eficacia de las iniciativas diplomáticas que condujeron a que cesase el apoyo al M23 en la región; la motivación de los nuevos efectivos de las Naciones Unidas para asumir su enérgica postura; y las estructuras y tácticas convencionales del M23, que actuaba como un ejército regular. Desde entonces, la Brigada de Intervención de la MONUSCO ha iniciado operaciones contra las FDA y las FDLR, pero no ha logrado derrotar a ninguno de esos grupos de manera decisiva. Los factores que facilitaron la victoria contra el M23 se han desvanecido. Todas las medidas emprendidas se vieron obstaculizadas por la escasa voluntad del Gobierno de plantar cara a los grupos armados, así como por los desacuerdos entre el Gobierno y la MONUSCO sobre qué grupos armados eran prioritarios, el menor interés de Rwanda y de Uganda por enfrentarse a las FDA y las FDLR y los métodos asimétricos empleados por las FDA, para los que los efectivos de las Naciones Unidas (y la Brigada de Intervención en particular) no estaban convenientemente preparados.

71. A pesar de este cambio de circunstancias, la insistencia en las respuestas militarizadas fue constante, especialmente contra las FDA, objeto a menudo de descripciones simplificadas que la reducen a un enemigo único y homogéneo al que se tilda de grupo “terrorista” o “extremista” con vínculos con el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL). Aunque se sabe que las FDA son partidarias de una ideología extremista y se valen de tácticas terroristas con consecuencias devastadoras, muchos analistas, entre ellos los del Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo establecido de conformidad con la resolución 1533 (2004) del Consejo de Seguridad (véase S/2019/469), no han encontrado pruebas de una relación directa con el EIIL y han advertido contra simplificaciones de ese tipo. Los expertos también señalan que bajo las siglas FDA se engloban muchas facciones y agentes armados de intereses y motivaciones muy diversos[24]. Como consecuencia de los llamamientos para neutralizar las FDA por la fuerza, muchos interesados en el ámbito nacional y regional han presionado en repetidas ocasiones a la MONUSCO y la Brigada de Intervención para que mejoren las operaciones de lucha contra la insurgencia que desarrollan en entornos selváticos a fin de combatir eficazmente a las FDA. Recientemente se ha desplegado un equipo móvil de capacitación del Brasil para fortalecer esas habilidades, lo que ha incrementado las expectativas de operaciones ofensivas más rotundas y posiblemente unilaterales.

72. Tras cinco años de campaña militar, la MONUSCO no había conseguido neutralizar a las FDA y había sido objeto de los ataques más mortíferos de su historia. El efecto de las operaciones ofensivas para la protección de los civiles, en particular, sigue despertando opiniones encontradas, ya que estas operaciones parecen haber exacerbado la violencia en el país hasta los niveles más altos registrados en el último decenio, además de provocar daños colaterales y desencadenar ataques de represalia contra las comunidades.

73. La manipulación política de los grupos armados y de los conflictos entre comunidades es un importante factor subyacente de las dinámicas relacionadas con los grupos armados. La mayor parte de los llamados grupos armados son grupos de autodefensa y Mai-Mai basados en las comunidades locales, pero a menudo controlados y manipulados por políticos o empresarios influyentes, administradores territoriales u oficiales de alto rango de las FARDC a nivel provincial o nacional[25]. Los grupos armados más numerosos y estructurados también mantienen vínculos estrechos con agentes nacionales y regionales, y a veces cuentan con la complicidad de los agentes de seguridad estatales[26].

74. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas nunca han sido el instrumento adecuado para librar la guerra, e históricamente han tenido más éxito cuando han prestado apoyo a los procesos políticos, en lugar de a operaciones militares. En ausencia de una estrategia política general que permita entablar diálogo

[24] Jason Stearns, “Inside the ADF rebellion: a glimpse into the life and operations of a secretive jihadi armed group”, noviembre de 2018.

[25] Con frecuencia, los administradores territoriales, cuando no los agentes políticos y los líderes influyentes radicados en Kinshasa, manipulan las tensiones locales y los grupos armados, como quedó demostrado en la región de Kasái, por ejemplo.

[26] Jason Stearns y otros: “Congo’s Inescapable State: The trouble with the local”, *Foreign Affairs*, 16 de marzo de 2017. Como se señala en el artículo, “es difícil encontrar una controversia local en el Congo a la que las élites políticas sean ajenas. La mayoría de los prolongados conflictos comunitarios en el Congo oriental y en el resto del país han sido provocados, instrumentalizados o sustentados por agentes políticos en los planos regional, nacional o provincial que aprovechan los agravios populares y utilizan una retórica incendiaria para movilizar a la opinión pública en contra de sus oponentes y grupos armados para atacarlos. Los conflictos entre comunidades los sustenta principalmente la violencia de los grupos armados, y no las disensiones en las comunidades que generan violencia. Incluso controversias que pueden parecer puramente locales suelen estar profundamente imbricadas en la política nacional”.

con los principales grupos armados y hacer frente a las causas que propician su aparición, no existe solución militar a muchas de las crisis de seguridad en la República Democrática del Congo. Aun cuando así se afirmaba en el examen estratégico de 2017, el Consejo de Seguridad no parece haber tenido en cuenta esta afirmación, como lo demuestra el tono militarista empleado en el párrafo 29 i) d) de la resolución 2463 (2019).

75. La atención prestada a la neutralización de los grupos armados parece haber eclipsado en gran medida las actividades del componente civil de la Misión. La mayoría de los ciudadanos congoleses identifica a la MONUSCO con su componente militar. Esto pone de relieve la importancia estratégica que revisten la información y comunicación públicas de cara al futuro, no solo para disipar las presunciones mencionadas, sino también para que la población comprenda mejor cuál es el mandato de la Misión en lo tocante al uso de la fuerza.

2. Protección de los civiles

76. Si bien la protección de los civiles sigue siendo una preocupación prioritaria en la zona oriental del país y la región de Kasái, la labor de la MONUSCO en ese sentido ha topado con varios escollos y tendrá que someterse de nuevo a examen en el contexto de la transición.

77. La MONUSCO ha seguido una estrategia de protección centrada en los resultados y basada en misiones. Hasta la fecha, la Misión ha trabajado para perfeccionar sus propios sistemas, estrategias e instrumentos de protección de civiles. Esto ha sido esencial para mejorar la respuesta de las fuerzas de mantenimiento de la paz ante la violencia ejercida contra las poblaciones locales y para salvar vidas, pero ha tendido a restringir la función primordial de las autoridades del Estado, al asumir las responsabilidades de estas en materia de protección y reducir la rendición de cuentas del Gobierno en relación con la protección de los civiles. Los instrumentos innovadores elaborados, como los equipos conjuntos de protección, los auxiliares de enlace comunitarios y las redes de alerta comunitarias, fortalecieron las funciones internas de la Misión y le fueron muy útiles, pero han tenido escaso éxito en lo que a implicación nacional y aceptación se refiere.

78. Además, la forma en la que la Misión enfoca la protección de los civiles por lo general está desligada de la estrategia política general necesaria para sostener los logros a escala local. La Misión trabaja arduamente para prevenir la violencia contra los civiles y responder a ella en todo el país, en lo que se ha convertido en una tarea diaria e interminable centrada en el aspecto militar que a menudo la distrae de la labor política que se necesita para hacer frente a las causas profundas de la violencia contra la población civil. Numerosos fallos en la protección de los civiles provocaron que aumentasen las voces que pedían un uso más contundente de la fuerza, lo que a la larga ha llevado al mandato actual, en el que las operaciones ofensivas son parte integrante de la línea de trabajo para la protección de los civiles. Para que la estrategia de salida sea responsable y sostenible, la MONUSCO debe dejar de funcionar como solucionadora de emergencias y, en lugar de ello, invertir capital político en fomentar una estrategia política sólida encaminada a asegurar que los agentes estatales cumplen su responsabilidad primordial de protección. La estrategia de varios frentes y de cariz estratégico que condujo a la desmovilización de la FRPI es un ejemplo digno de emular.

3. La estabilización y el diseño de proyectos para la paz

79. Se hace necesario reexaminar los supuestos que sustentan el enfoque de la MONUSCO para la estabilización. El énfasis puesto en la estabilización dio pie a efímeros esfuerzos de paz basados en proyectos, en los que se echó en falta una

estrategia política general clara en el conjunto de la Misión que guiase los esfuerzos multidimensionales de todos los componentes. Las diferentes secciones de la MONUSCO han tendido a realizar actividades y proyectos en forma aislada, con lo que en ocasiones se duplicaban esfuerzos o no se tenían en cuenta análisis ya producidos por otra sección. Las actividades y proyectos de efecto rápido para la reducción de la violencia comunitaria de la Sección de Asuntos Civiles y la Dependencia de Estabilización sin duda han contribuido a reducir las tensiones locales, fomentar la resiliencia de las comunidades y reducir los conflictos, pero estas iniciativas no siempre han guardado relación con los esfuerzos políticos a niveles superiores para hacer frente a los saboteadores, los facilitadores y las causas estructurales de la crisis. La Misión se ha convertido en una enorme maquinaria que asume actividades programáticas que podrían llevar a cabo de manera más eficaz y sostenible los equipos de las Naciones Unidas en el país, los asociados o, en ocasiones, los agentes locales. Hubo consenso en el equipo de examen sobre la necesidad de poner fin a la multiplicación del número de proyectos a corto plazo, a fin de tratar de subsanar las numerosas lagunas que solo pueden solucionarse mediante cambios normativos sistémicos[27].

80. Este enfoque centrado en subsanar lagunas ha afectado especialmente al desarme, la desmovilización y la reintegración y a la reforma del sector de la seguridad, debido a un estancamiento político fundamental y a la ausencia de estrategias nacionales. A falta de un marco nacional de desarme, desmovilización y reintegración funcional y adecuado, y de una política clara sobre la integración en el ejército nacional, la Misión ha empezado a elaborar planes para ofrecer alternativas a corto plazo a los grupos armados dispuestos al desarme. Entre esos planes se incluyen pequeñas iniciativas y proyectos de reducción de la violencia comunitaria y de apoyo a la reinserción a corto plazo en las comunidades, al tiempo que persisten las deficiencias en las soluciones para la reintegración.

4. Desarrollo de la capacidad

81. Se ha reconocido también ampliamente la importancia de las actividades de desarrollo de la capacidad y de apoyo a las capacidades del Estado como multiplicadores para el fortalecimiento de la buena gobernanza y garantía de que las instituciones gubernamentales cumplen sus funciones y prestan los servicios que la comunidad espera de ellas. Sin embargo, es preciso reexaminar el valor añadido a largo plazo de una misión de mantenimiento de la paz para esas actividades, en comparación con los equipos de las Naciones Unidas en el país u otros asociados, a fin de garantizar una transición eficaz. Es posible que, si se prolonga la prestación de asistencia y de desarrollo de la capacidad, se reduzca la titularidad y el liderazgo del Estado y este acabe por convertirse en un ejercicio interminable que perpetúe el *statu quo* y la inercia de los interesados locales.

V. Condiciones para una salida responsable de la MONUSCO

82. Como se ha señalado anteriormente, la creación de las condiciones para una salida de la MONUSCO responsable y sostenible es una tarea que recae principalmente sobre el pueblo y el Gobierno de la República Democrática del Congo. De cara al futuro, el mandato de la MONUSCO debe diseñarse de forma que apoye las acciones que los interesados nacionales se comprometan a adoptar, a fin de abordar de manera sustantiva las causas de la inestabilidad y la violencia que el Consejo de Seguridad considera hasta la fecha amenazas para la paz y la seguridad internacionales. El nuevo Presidente y su equipo ya han puesto en marcha algunas de

[27] Stearns y otros, “Congo’s inescapable state”.

estas medidas, que ahora deben integrarse en una estrategia de transformación que abarque todos los niveles de gobierno y aproveche las oportunidades existentes a nivel nacional y regional, consolide los logros y siente las bases para la paz duradera y el desarrollo inclusivo. En su discurso inaugural ante la Asamblea Nacional a principios de septiembre de 2019 con ocasión de la investidura del nuevo Gobierno, el Primer Ministro expuso los elementos fundamentales de esa estrategia.

83. Dado que el Gobierno apenas acababa de tomar posesión, el equipo de examen estratégico no fue capaz de recabar las opiniones oficiales de los ministros pertinentes sobre la mejor manera de garantizar una salida responsable y sostenible para la MONUSCO. Sin embargo, el equipo de examen estratégico se reunió con algunos altos funcionarios del Gobierno y otros interesados nacionales clave, incluidos representantes de la sociedad civil, a fin de debatir lo que deben hacer las autoridades congolesas para afrontar los desafíos a la paz y la seguridad duraderas en la República Democrática del Congo y crear las condiciones necesarias para una salida responsable y sostenible de la MONUSCO. Sobre la base de estas interacciones, a continuación se ofrece un resumen de los principales compromisos de reforma política e institucional que podrían servir como base de un pacto de transición para el sostenimiento de la paz y que guiarían la futura transición, tal como se sugiere en los párrafos 145 a 154 del presente documento.

A. Condiciones políticas

84. Las iniciativas regionales tangibles de cooperación serán fundamentales para consolidar los logros de paz a largo plazo y abordar las causas de la violencia en la zona oriental del país. Como se ha indicado anteriormente, los resultados de la cumbre cuadrilateral entre Angola, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda celebrada en julio y de la cumbre de la SADC, celebrada en agosto de 2019 y centrada en la estabilización de la seguridad en la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos, son pasos en la dirección correcta[28]. El memorando de entendimiento entre Rwanda y Uganda firmado en agosto de 2019 y encaminado a aliviar las tensiones entre los dos países se considera también un avance prometedor hacia una mayor seguridad regional y una mayor cooperación económica. El coordinador del Mecanismo Nacional de Supervisión manifestó que el Sr. Tshisekedi estaba decidido a cumplir los compromisos adquiridos por el país en virtud del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación. Entre ellos se cuentan el de profundizar en la reforma del sector de la seguridad y reformar las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, además de consolidar la autoridad del Estado mediante la descentralización, la prestación de servicios socioeconómicos básicos y la promoción de la reconciliación, la tolerancia y la democratización.

85. La pacificación de la parte oriental del país, donde actúa la mayoría de los grupos armados extranjeros y locales, es una prioridad declarada del Sr. Tshisekedi[29]. Se aludió a una estrategia de múltiples vertientes que combinase el diálogo y las negociaciones con la presión militar, similar a la utilizada con la FRPI, como ejemplo que podría replicarse en los tratos con otros grupos armados, incluidas las FDA. La decisión del Presidente de nombrar a un enviado personal para que mantenga conversaciones con el grupo es un primer paso en la dirección correcta.

---

[28] Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), comunicado de la 39ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, agosto de 2019.

[29] El Gobierno ya ha emitido una orden de detención contra Guidon Shimiray Mwissa, líder de Nduma Defensa del Congo-Renovado (NDC-R). Su detención y enjuiciamiento dejaría patente que el Gobierno está decidido a enfrentarse a la impunidad y ya no tolera el control de grupos armados.

86. A este respecto, el Gobierno debería demostrar su compromiso de desplegar tropas de las FARDC profesionales que puedan y quieran neutralizar a los grupos armados allí donde amenacen la paz y la seguridad. La reciente rotación de efectivos en determinados emplazamientos y el envío previsto de dos brigadas de las FARDC a las zonas de conflicto son medidas igualmente prometedoras.

87. Además, el Gobierno debe demostrar su firme compromiso de neutralizar a los saboteadores que avivan las llamas de la violencia, como han subrayado varios interlocutores clave dentro y fuera del Gobierno. En particular, es necesario investigar y enjuiciar a los agentes militares y políticos que patrocinan la violencia armada contra civiles, violan el embargo de armas prestando asistencia militar o financiera a los grupos armados y participan en la explotación y el comercio ilícitos de los recursos naturales[30].

88. El Gobierno debería adoptar en el futuro cercano un nuevo marco nacional de desarme, desmovilización y reintegración bien dotado financieramente, como se comprometió a hacer en fecha reciente. En este sentido, el Presidente ha manifestado su oposición a la integración indiscriminada de grupos armados en las FARDC. Los reintegrados deberán ser debidamente investigados, elegidos sobre la base de las necesidades y las normas establecidas en materia de reclutamiento de las FARDC, recibir formación y estar dispuestos a prestar servicio en cualquier lugar del país. El Gobierno debe mantener su compromiso de elaborar estrategias concretas para la reinserción y la reintegración de los excombatientes, con especial atención a la resiliencia de las comunidades en que se reintegre a esos excombatientes y a la provisión de oportunidades económicas sostenibles con las que impedir que los combatientes desmovilizados vuelvan a los grupos armados.

89. El compromiso del Gobierno de mejorar la protección de los civiles a través de una estrategia específica, sólida y multidimensional de protección nacional también es fundamental. Algunos funcionarios han señalado que el Gobierno debe cumplir su responsabilidad de proteger a los civiles en las zonas donde la MONUSCO no está presente. En última instancia, la reforma de la gobernanza y las instituciones permitirá a los civiles disfrutar de unas bases mínimas de protección. Entre tanto, sin embargo, y hasta que la protección se enfoque como parte de la buena gobernanza, se hacen urgentes determinadas iniciativas dirigidas específicamente a la protección de los civiles y actividades y herramientas gestionadas y dirigidas por los agentes congoleses a nivel nacional, provincial y local. El Gobierno, con el apoyo de la MONUSCO, debe por lo tanto comprometerse a elaborar y aplicar una estrategia de protección de esas características para las zonas afectadas por el conflicto. Esta estrategia debería tener orientación política e incluir medidas concretas e integrales para prevenir los problemas de protección y darles respuesta, con la participación de las diversas entidades gubernamentales.

90. Además de protección física, deben existir medidas concretas de descentralización y que permitan asignar los recursos necesarios a todas las provincias para el funcionamiento adecuado de la seguridad del Estado, la policía y el sistema judicial, por un lado, y apoyar los planes provinciales de desarrollo.

91. Es fundamental disponer de un enfoque nacional constructivo para la solución de conflictos locales, en particular mediante la formalización de las estructuras específicas que vinculan los niveles local y nacional. En este sentido, el anuncio de un plan de acción para la resolución de los problemas de la tierra es un compromiso importante.

[30] En su resolución 1493 (2003), el Consejo de Seguridad exigió a todos los Estados que se asegurasen de que no se prestaba asistencia directa o indirecta, en particular militar y financiera, a los movimientos y grupos armados presentes en la República Democrática del Congo.

92. Las mujeres en la República Democrática del Congo han demostrado ser importantes agentes de paz, y con sus iniciativas han contribuido al fomento de la confianza en el seno de sus comunidades. A tal efecto, es necesario contar con inversiones específicas y concretas para convertir este impulso en una corriente política partidaria de una paz sostenible. En este sentido, será necesario que continúen los esfuerzos para aumentar la representación de la mujer en las estructuras tradicionales de establecimiento de la paz.

B. Reforma institucional

93. La aprobación y aplicación de las reformas necesarias en materia de seguridad y el estado de derecho debe ser un compromiso prioritario para el Gobierno, a fin de garantizar que los agentes que despliega el Estado prestan los servicios que la población espera.

94. Debe existir el compromiso firme de lograr la tan necesaria reforma del sector de la seguridad. La intención del Gobierno de reiniciar un diálogo con sus principales asociados internacionales a propósito de la reforma del sector de la seguridad es un avance positivo. El Gobierno ya ha empezado la rotación de efectivos de las FARDC en determinadas regiones, está considerando la sistematización del pago de sueldos mediante un sistema electrónico y ha comenzado a pagar las pensiones de los miembros de las FARDC que debían haberse retirado años atrás. La profesionalización de las fuerzas de defensa y seguridad, la mejora de sus condiciones de trabajo, entre otras cosas mediante un acuartelamiento adecuado, la prestación de servicios de salud para ellos y sus familias y la concesión de pensiones a quienes ya deberían haberse jubilado, contribuirá en gran medida a mejorar la moral y poner freno a las prácticas abusivas. El Gobierno debe seguir demostrando su compromiso de asegurar la profesionalización del ejército a través de la creación de procesos y normas claramente definidos para la contratación, la investigación de antecedentes y la capacitación, sobre la base de la ley programática que debe adoptar y de un análisis de las necesidades del ejército. Debe también establecer sus propios sistemas y normas para garantizar la debida diligencia en materia de derechos humanos en el seno de las fuerzas armadas nacionales. A fin de restablecer la autoridad del Estado, deben dedicarse esfuerzos a validar el nuevo plan de acción quinquenal de la policía nacional para el período 2018-2022 y a aplicar el marco estratégico a largo plazo para el período 2010-2025. Además, para contribuir a fomentar la confianza entre los agentes estatales y la población en general, deben emprenderse esfuerzos constantes para asegurar que en el sector de la seguridad se tienen en cuenta las cuestiones de género, para lo que será necesario incrementar la representación de la mujer e invertir en sistemas a través de los cuales las mujeres puedan fundamentar las prioridades en materia de seguridad e influir sobre ellas, como mecanismos de supervisión o contratos sociales con agentes de seguridad. También se deben realizar esfuerzos para sistematizar la inclusión de las mujeres excombatientes y asociadas con los grupos armados, y para abordar los obstáculos políticos, estructurales y sociales a la participación de las mujeres en el sector de la seguridad.

95. El Gobierno debe comprometerse a fortalecer, financiar y apoyar la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a asegurar su presencia a nivel provincial, junto con los comités provinciales de derechos humanos. También debe plantearse la posibilidad de crear equipos móviles nacionales, que proporcionarán capacitación y orientación, apoyarán los enjuiciamientos en los sistemas de justicia militar y civil y llevarán a cabo investigaciones especiales.

96. El proceso de democratización debe continuar. Es necesario promover y salvaguardar la creciente participación de la mujer en las instituciones públicas y en

la toma de decisiones, inclusive en los mecanismos de gobernanza local, y la defensa de los derechos políticos y las libertades fundamentales, lo que incluye el derecho de expresión, de reunión pacífica y de asociación.

97. Con la liberación de aproximadamente 700 presos políticos, el Sr. Tshisekedi ha mostrado su compromiso de apertura del espacio democrático y la mejora de los derechos humanos. Durante su discurso inaugural del 24 de enero se comprometió a convertir los medios de comunicación en un cuarto poder real. En el Día Mundial de la Libertad de Prensa anunció que convertiría los medios de comunicación en uno de los principales motores del estado de derecho. El cierre de un canal de televisión de la oposición, sin embargo, es motivo de preocupación. El Gobierno debe garantizar que no se detiene, encarcela o enjuicia a nadie simplemente por expresar sus opiniones o por ejercer pacíficamente sus derechos humanos, y que los medios de comunicación tienen margen para ejercer un control efectivo de quienes ocupan el poder.

98. Para garantizar la preservación y la ampliación del espacio democrático en la República Democrática del Congo es necesario que el Gobierno se comprometa a aprobar los marcos legislativos necesarios, lo que incluye la reforma del sector de la justicia y la adopción de marcos jurídicos que protejan a las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos, los periodistas y los medios de comunicación, así como la aplicación de la cuota de género del 30 %, consagrada en la Constitución, la ley nacional sobre la violencia sexual y por razón de género y la ley de paridad de los géneros. Además, será importante promover y apoyar la aprobación de un código de conducta para los partidos políticos que refuerce la participación de las mujeres en la política y garantice un entorno que las proteja de la violencia política y otras normas con sesgo de género que redundan en la exclusión de las mujeres.

99. También serán claves las medidas concretas para combatir la corrupción a través de un órgano independiente de lucha contra la corrupción y leyes específicas al respecto, y de una mayor transparencia en los asuntos públicos. Se han acogido con agrado las medidas iniciales adoptadas por el nuevo Gobierno para aumentar la rendición de cuentas de quienes ocupan cargos gubernamentales. Para la población congolesa será crucial el compromiso concreto de iniciar un proceso de justicia de transición para las víctimas de atrocidades en masa, y de fortalecer los mecanismos nacionales de rendición de cuentas, a fin de asegurar que la documentación de las violaciones de los derechos humanos y los abusos surte efecto[31].

100. El equipo de examen estratégico reconoce que puede ser poco realista esperar que estas reformas políticas e institucionales se produzcan durante los tres años que precederán la salida de la MONUSCO. Considera, sin embargo, que poner en marcha su aplicación renovará el impulso para el cambio positivo y creará un entorno propicio para las contribuciones responsables y sostenibles de la MONUSCO durante el período de transición.

[31] Muchos interlocutores de la sociedad civil han aludido al informe de recopilación sobre la República Democrática del Congo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el que se documentaban las violaciones de los derechos humanos cometidas entre 1993 y 2003 (ACNUDH, *République démocratique du Congo 1993–2003, rapport du projet mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, agosto de 2010). El informe mereció elogios, pero también se solicitó que las medidas fuesen más allá de investigaciones e informes, en particular en lo relativo a la rendición de cuentas para perpetradores.

VI. El ajuste de las tareas encomendadas a la MONUSCO en el futuro

101. El objetivo general de salida de la MONUSCO se cifra en que los interesados nacionales puedan crear y mantener las condiciones mínimas que permitan a la República Democrática del Congo consolidar los logros y comenzar a pasar de la estabilización a la paz positiva y el desarrollo inclusivo.

102. Las prioridades de la MONUSCO en el futuro se planificarán y ejecutarán en apoyo de ese objetivo. Se guiarán también por los principios de la implicación y el liderazgo nacionales, por la primacía de la política y por una autonomía capaz de aprovechar las infraestructuras existentes para la paz[32]. En apoyo de estas prioridades, la Misión se encargará de transferir gradualmente a las autoridades nacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados internacionales que desempeñan una función de apoyo la responsabilidad sobre tareas que en fases previas formaban parte del mandato, una vez que se hayan obtenido los recursos adecuados. También pondrá en marcha los procesos necesarios para gestionar correctamente la transición (véanse los párrs. 145 a 154).

A. Tareas prioritarias de la MONUSCO

1. Compromiso político y buenos oficios

- *Apoyo a las reformas y políticas nacionales fundamentales*

103. La primera tarea prioritaria que deberá confiarse a la MONUSCO durante el próximo período de transición es una función política sostenida y dinámica desde la que apoyar la aprobación y aplicación de las diversas reformas legislativas, institucionales y de gobernanza, algunas de las cuales se han mencionado ya en párrafos anteriores. Se prestará atención prioritaria a las reformas y políticas que creen a corto y medio plazo las condiciones propicias para una salida responsable y sostenible de la MONUSCO. Entre ellas figuran la reforma del sector de la seguridad, un nuevo marco nacional para el desarme, la desmovilización y la reintegración, un sólido programa sobre los derechos humanos y el estado de derecho, un entorno protector para la participación activa de los ciudadanos en la formulación de las decisiones que afectan a sus vidas y la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, los desplazados internos y las personas que necesitan asistencia humanitaria. La reforma del sector de la seguridad y las actividades de desarme, desmovilización y reintegración deben enmarcarse en la igualdad de género y en procesos y enfoques centrados en la mujer, la paz y la seguridad. La promoción política de la MONUSCO también puede beneficiar a una estructura civil eficaz a nivel nacional que gestione las principales actividades mineras.

104. Con respecto a la reforma del sector de la seguridad, la MONUSCO deberá alentar a los agentes bilaterales y los donantes a que proporcionen el apoyo técnico y financiero necesario para consolidar los logros alcanzados hasta el momento y a que apoyen la ejecución de los componentes clave de este programa de reforma. La

[32] S/PRST/2017/27 (“El Consejo de Seguridad reafirma que los Gobiernos y las autoridades nacionales tienen la responsabilidad fundamental de determinar, impulsar y dirigir las prioridades, las estrategias y las actividades destinadas a sostener la paz”. “El Consejo de Seguridad reafirma la importancia de la implicación y el liderazgo de los países en la consolidación de la paz, de manera que el sostenimiento de la paz sea una responsabilidad compartida en gran medida por los Gobiernos y todos los demás interesados nacionales”. “El Consejo de Seguridad destaca que la primacía de la política debería ser la característica fundamental del enfoque de las Naciones Unidas en materia de solución de conflictos”).

Misión deberá fortalecer sus buenos oficios en apoyo de la adopción de una ley programática sobre las fuerzas armadas y de la aplicación de la legislación vigente sobre el ejército, la policía y el poder judicial, legislación que no siempre se ha respetado ni se ha traducido en políticas, planes o acciones.

105. Mediante sus buenos oficios, la Misión también deberá seguir ayudando al Gobierno a elaborar un marco nacional revitalizado de desarme, desmovilización y reintegración basado en una estrategia amplia de múltiples vertientes que pueda servir de referencia para iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración adaptadas específicamente a las necesidades a escala local. Esa estrategia deberá incluir disposiciones viables y realistas en relación con los grupos armados, en particular para su reintegración, sin la cual el desarme y la desmovilización no serán sostenibles. También deberá tratar de mejorar la coordinación con la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos y con los países vecinos a fin de promover la creación de programas regionales sobre el desarme, la desmovilización, la repatriación, la reintegración y el reasentamiento y perfeccionar el marco actual en ese sentido, demasiado centrado en las FDLR, para atender adecuadamente a las FDA y otros grupos armados de Burundi y Rwanda de aparición más reciente.

106. La Misión también deberá invertir en buenos oficios, compromiso político y actividades de promoción para apoyar los niveles primero y tercero de protección de los civiles (protección a través del diálogo y el contacto y creación de un entorno de protección, respectivamente), mediante el apoyo a las autoridades nacionales, provinciales y locales en la adopción y aplicación de las reformas, políticas y medidas de gobernanza pertinentes, teniendo en cuenta la violencia sexual por razón de género, la violencia sexual relacionada con el conflicto y la protección de los niños. El enfoque de la MONUSCO respecto de la protección de los civiles deberá basarse en planes de prevención y respuesta muy completos y de clara orientación política, a fin de evitar que la protección se militarice. Por lo tanto, la Misión deberá aplicar estrategias políticas con las que ayudar al Gobierno a neutralizar a los saboteadores que fomentan la inestabilidad a nivel nacional, provincial y local. Esa estrategia deberá basarse en una evaluación cuidadosa de las dinámicas locales, y en el análisis de la forma en que se establecen los incentivos e intereses a fin de determinar puntos de entrada con los que influir sobre los agentes en todos los niveles. El análisis de los factores de género también deberá ser parte integrante de este ejercicio.

107. Dado que el enfoque de protección de la MONUSCO se reorientará para apoyar las estrategias y actividades de protección dirigidas por los propios países, con buenos oficios la Misión también tratará de ayudar al Gobierno a crear un sistema propio para la protección de los civiles. La Misión deberá continuar proporcionando asesoramiento estratégico para promover los derechos humanos y el estado de derecho y abogar por la reforma del sistema de justicia y la adopción de un marco jurídico revisado que mejore la protección de las organizaciones de la sociedad civil, las mujeres promotoras de la paz, los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y también por la reforma penitenciaria, largo tiempo pendiente. Igualmente determinante será fomentar una legislación y unas políticas específicas, y reducir los obstáculos burocráticos en aras de proteger las actividades y el acceso de los agentes humanitarios.

108. Con los buenos oficios también se procurará ayudar al Gobierno a diseñar soluciones duraderas para los refugiados, los desplazados internos y las personas necesitadas de asistencia humanitaria, en estrecha coordinación con el equipo humanitario en el país y con los asociados para el desarrollo. En el plano local, la Misión no debe descuidar el apoyo a las autoridades provinciales para fomentar la coexistencia pacífica y la confianza entre las comunidades de acogida y las

poblaciones desplazadas y para que se creen las condiciones necesarias para el regreso voluntario y la integración de los desplazados internos.

109. Si se ha de conseguir una paz duradera en la zona oriental de la República Democrática del Congo y en cada una de las provincias afectadas por el conflicto, será preciso abordar cuestiones de larga data en materia de identidad e inclusión, así como de la propiedad de la tierra y el acceso a ella, el desplazamiento y reasentamiento y la sucesión de poder consuetudinaria. La MONUSCO abordará las causas de los conflictos a nivel local y facilitará la labor de los promotores de la paz con instrumentos políticos, como el apoyo de la participación comunitaria y el diálogo estructurado a nivel local; a nivel nacional, mediante la interacción y actividades de promoción con los principales agentes gubernamentales y ministerios, en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país u otros asociados pertinentes; y colaborando con organizaciones regionales y multilaterales como la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, la SADC y la Unión Africana, en coordinación con la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos.

- *Facilitar el diálogo*

110. En el plano nacional, los dirigentes de la Misión también deberán supervisar, salvaguardar y, cuando proceda, sustentar con discreción el consenso político que hizo posible la formación de un nuevo Gobierno tras casi ocho meses de pacíficas (aunque arduas) negociaciones. Habida cuenta de la singular composición del Gobierno y de la desigual distribución de los distintos centros de poder ejecutivo y legislativo entre las élites políticas, ese consenso es fundamental para el funcionamiento efectivo del Gobierno y para la consecución de estas reformas durante la próxima transición previa a la salida de la MONUSCO.

111. La colaboración con los agentes estatales y no estatales que tengan influencia sobre la dinámica de los conflictos en los planos regional, nacional y local, en particular los propios grupos armados, también deberá formar parte de esta tarea prioritaria. Deberá intensificarse el apoyo a los procesos de diálogo, los acuerdos de paz locales y las negociaciones de desarme, desmovilización y reintegración entre el Gobierno y los grupos armados, en el marco de una estrategia nacional, política y multisectorial para la pacificación de la región oriental del país. Debe fomentarse el diálogo a fin de apoyar que los agentes estatales y no estatales puedan prevenir y reducir la escalada de la violencia entre las comunidades y disuadir a los grupos armados de amenazar a los civiles.

112. La Misión también deberá dedicar sus esfuerzos a la promoción de un entorno legal, político y socioeconómico propicio a la participación activa y efectiva de las mujeres congolesas en los diálogos regionales, nacionales y locales, así como en todos los ámbitos de toma de decisiones en los planos nacional, provincial y local. Como demuestran múltiples estudios sobre las transiciones posteriores a los conflictos, liberar el potencial de liderazgo de las mujeres en esta coyuntura decisiva será clave para la sostenibilidad de los dividendos de paz que se deriven de la aplicación de las reformas.

113. En el plano regional, y en estrecha colaboración con la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos, la MONUSCO también deberá apoyar a la República Democrática del Congo en la aplicación de los diversos acuerdos regionales, incluido el Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación, en particular las disposiciones relativas a la reducción de las amenazas de los grupos armados que operan en el país.

- *Comunicación y análisis estratégicos*

114. Como consecuencia de los motivos expuestos en párrafos anteriores, la información y las comunicaciones públicas estratégicas serán un componente clave de la estrategia de transición. De este modo, la Misión podrá promover y apoyar el programa de reforma, fomentar la rendición de cuentas, promover el diálogo y gestionar las expectativas a medida que se aproxima su salida.

115. Para dejar constancia de su nueva mentalidad orientada a la transición, la MONUSCO deberá cambiar la orientación de su estrategia de información pública centrada en la Misión y, en lugar de resaltar sus propios logros, difundir mensajes sobre los avances en el plano nacional y local. Estos mensajes podrían incluir la celebración de los primeros resultados derivados de la aplicación del programa gubernamental de reforma de la gobernanza, la seguridad y el desarrollo tanto a nivel nacional como provincial. Al divulgar los logros de las FARDC, la policía nacional y otros agentes estatales, se brindará a estos un incentivo para que mejoren sus prestaciones y se contribuirá a restablecer la confianza entre la población.

116. La Misión también deberá apoyar los llamamientos para la protección de un espacio democrático en el que la sociedad civil pueda exigir responsabilidades a las instituciones estatales, y proporcionar a esta espacios y medios para que disemine sus mensajes, entre otras cosas mediante la creación de medios de comunicación independientes, profesionales y protegidos. Este esfuerzo conllevará defender una resiliencia y una vigilancia comunitarias frente a la adversidad, y también dar mayor difusión a la voz de los agentes de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres y jóvenes. Todos estos pasos deberán emprenderse con miras a alentar la emulación entre todos los interesados nacionales y promover un sentido de responsabilidad y rendición de cuentas nacionales. Dado que en la República Democrática del Congo la radio sigue siendo la principal fuente de información, y que se carece de un marco jurídico adecuado para la libertad y la protección de la prensa, la Radio Okapi de la Misión desempeñará un papel central en esta estrategia de comunicación. Radio Okapi sigue siendo un instrumento político indispensable para la MONUSCO y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, en particular en un período de transición, y su conservación deberá ser prioritaria. La cobertura de las noticias de todo el país no tiene igual, y esa circunstancia, combinada con su fama de imparcial, proporcionará a la Misión una plataforma dinámica y muy accesible desde la **que** comunicar y ampliar su labor de buenos oficios.

117. A fin de prestar sus buenos oficios, tanto a nivel nacional como regional, la Misión también tendrá que disponer de una robusta capacidad para llevar a cabo sus tareas de análisis, vigilancia e investigaciones. La Misión deberá fortalecer su análisis de las dinámicas y los agentes políticos, trazar una imagen de conjunto muy completa de los saboteadores y facilitadores y apoyar a los agentes nacionales que traten con ellos o los neutralicen, a fin de abordar los factores de inestabilidad. La Misión deberá aprovechar todos sus conocimientos especializados para fundamentar su estrategia política y las estrategias frente a los grupos armados, y evitar las actividades no planificadas e insostenibles.

2. Derechos humanos y protección de los civiles

- *Vigilancia, investigaciones y actividades de promoción en materia de derechos humanos*

118. Los derechos humanos serán el principal indicador para evaluar los progresos de diversas actividades de fomento de la paz, la seguridad y el estado de derecho. Los derechos humanos, por lo tanto, deberán ayudar sistemáticamente a guiar los buenos oficios y el compromiso político de la Misión para apoyar al Estado anfitrión a

determinar la prioridad de las reformas, políticas y medidas que permitirán crear un entorno de protección para la población civil. La MONUSCO apoyará a las autoridades de la República Democrática del Congo para que investiguen las violaciones de los derechos humanos, lleven a juicio a los responsables y establezcan medidas para la rendición de cuentas y la mitigación. La vigilancia de los derechos humanos, la investigación y la sensibilización de todas las partes en el conflicto deberá fundamentar la estrategia política de la Misión a todos los niveles.

119. Por ello, e incluso cuando la Misión se centre en las zonas afectadas por el conflicto, la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas deberá preservar el enfoque nacional de sus actividades de vigilancia, promoción e investigación. A fin de alcanzar una verdadera reconciliación y una paz duradera, la Misión deberá velar por que los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario no queden impunes. En particular, deberá utilizar sus buenos oficios para velar por que las reformas en el sector de la seguridad, la reforma de la gobernanza y el desarme, la desmovilización y la reintegración no den cabida a los autores de los abusos. La Misión también deberá apoyar al Estado en el examen de los procesos de justicia de transición.

• *Capacidad independiente para proteger a los civiles*

120. Con la transición siempre en mente, la MONUSCO deberá cambiar la forma en que enfoca la protección de los civiles, y pasar de un sistema de protección impulsado por la Misión a apoyar la estrategia de protección de los civiles liderada por el propio país. A este respecto, la Misión deberá intensificar la transferencia de tareas y fomentar que sean personas del país quienes se pongan al frente de la protección de los civiles. Sin embargo, durante esa transición a una estrategia y un sistema nacionales de protección, la MONUSCO deberá mantener una capacidad independiente de proteger a los civiles de manera eficaz, oportuna y responsable frente a las amenazas de violencia física en su zona de operaciones.

121. Si bien la implicación y el liderazgo nacionales son principios fundamentales que deben orientar el proceso de transición, hay desafíos inherentes a la entrada en funcionamiento de la implicación nacional en un contexto en el que no puede garantizarse el compromiso de los agentes nacionales con la paz ni su voluntad de poner a los ciudadanos en el centro del desarrollo sostenible. Mantener una capacidad independiente de protección garantizará un enfoque de la transición responsable y centrado en las personas, en un contexto en el que no puede descartarse el deterioro hacia las peores hipótesis imaginables.

122. Para ello, la MONUSCO deberá mantener un enfoque dinámico, flexible y modular de la protección de los civiles y preservar la autoridad para utilizar todos los medios necesarios para proteger a los civiles. Las brigadas seguirán velando por el equilibrio correcto entre presencia y acción durante todo el período de transición. Con su presencia, la fuerza militar de la Misión deberá seguir protegiendo a los civiles en las seis provincias afectadas por el conflicto y retirarse gradualmente a medida que las FARDC vayan asumiendo las posiciones estratégicas. La policía de las Naciones Unidas deberá reforzar su presencia y la vigilancia comunitaria en las zonas urbanas y hacer frente a las amenazas no militares, incluidas las milicias y la violencia entre comunidades, hasta que la policía nacional pueda gestionar las estrategias operativas y las comisarías en esas zonas para poner fin a la inseguridad. Al mismo tiempo, la MONUSCO deberá fortalecer su capacidad protectora mediante intervenciones activas, al tiempo que incluye a los funcionarios gubernamentales en esas iniciativas para prevenir y tratar las crisis que surjan en las seis provincias afectadas por el conflicto. De prolongarse su mandato, la Brigada de Intervención deberá centrarse en apoyar a las FARDC cuando estas pongan en marcha operaciones ofensivas contra los

grupos armados prioritarios que representen graves amenazas para los civiles, y servir como una fuerza sólida adicional con la que prevenir las principales amenazas para la población civil y darles respuesta.

123. La Misión deberá retener la capacidad analítica para prevenir los principales problemas en la protección de los civiles y darles respuesta, entre otras cosas a través de su sistema de enlace con la comunidad y de alerta temprana. La Célula Mixta de Análisis de la Misión, al igual que las Secciones de Asuntos Políticos y Asuntos Civiles y todas las demás secciones pertinentes, deberán coubicarse y consolidarse para garantizar una colaboración estrecha con la que identificar posibles mecanismos y puntos de presión para la protección de los civiles y para llevar a cabo intervenciones eficaces a diferentes niveles. Establecer equipos móviles de vigilancia y presentación de informes contribuirá a mantener la capacidad de realizar análisis multidisciplinarios de las amenazas y vulnerabilidades que afectarán a la protección de los civiles a medida que la Misión comience su retirada. La vigilancia, la presentación de informes y los análisis en materia de derechos humanos, y especialmente sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto, seguirán generando alertas tempranas y contribuirán a la formulación de estrategias nacionales para la protección de los civiles.

124. El enfoque actual de la protección de las mujeres se basa en la percepción de que las mujeres son siempre víctimas. Si bien es imperativo asumir este enfoque como parte del mandato de la Misión, toda la labor específicamente centrada en la prevención y la respuesta deberá enmarcarse en un planteamiento político que reconozca que las redes de mujeres son asociados capaces y de igual valía en lo relativo a la protección.

3. El fortalecimiento de la sociedad civil como objetivo prioritario en la salida

125. Invertir en el ecosistema de paz en la República Democrática del Congo será fundamental para la transición. El cambio conceptual que se propone para una titularidad y un liderazgo nacionales no solo concierne al Estado, sino a todos los agentes nacionales. Las Naciones Unidas y sus asociados deberán identificar y empoderar a las personas, los grupos, las instituciones o los mecanismos que puedan impulsar cambios positivos a todos los niveles y crear una infraestructura de paz.

126. Además de ofrecer sus buenos oficios en apoyo de las instituciones del Estado, la MONUSCO deberá contribuir a asegurar que la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos, las organizaciones de mujeres y los medios de comunicación, disponen de la capacidad, los espacios, las estructuras y los mecanismos para ser los principales agentes responsables de exigir que el nuevo Gobierno rinda cuentas de sus actos.

127. También debe alentarse a los agentes de la sociedad civil a que participen activamente en la conciliación y la mediación a nivel local y nacional. En los casos en que pueda tener un efecto positivo, estos deberán integrarse en el diálogo y en otras iniciativas de contacto con grupos armados no estatales y con saboteadores y facilitadores que influyan en la dinámica de los conflictos. Durante el período de transición, será clave ofrecer, de forma equilibrada desde el punto de vista del género y, gradualmente, en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país, capacitación y apoyo a los periodistas, los mediadores, los defensores de los derechos humanos, los mecanismos y comités de reconciliación y los comités locales de protección.

B. Tareas que deben transferirse con apoyo de la MONUSCO

128. Paralelamente a estas tareas prioritarias, la MONUSCO deberá iniciar la transferencia responsable de las tareas que se indican a continuación, labor que se basará en el pacto de transición para el sostenimiento de la paz que se menciona en los párrafos 145 a 154, donde se proponen directrices y modalidades para la manera en que debe llevarse a cabo esa transferencia, con miras a garantizar su autonomía.

1. Tareas de los programas

129. Las tareas de los programas deben transferirse gradualmente al Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados, para acompañar a los interesados nacionales mientras estos asumen su responsabilidad en materia de paz y seguridad. Aun así, la Misión debe mantener su capacidad de asesoramiento, que será fundamental para apoyar la aplicación de las reformas gubernamentales y acompañar a los agentes estatales en el desempeño de sus deberes en materia de administración, defensa, seguridad y estado de derecho en los planos nacional y provincial. El asesoramiento puede articularse mediante actividades conjuntas, orientación, capacitación, el despliegue de equipos móviles y arreglos de coubicación, y con el envío de asesores especializados cuando sea necesario.

130. Todas las actividades de estabilización deberán transferirse al Gobierno y al equipo de las Naciones Unidas en el país en el primer año de la transición, durante el que la MONUSCO solo mantendrá un asesor de categoría superior en materia de estabilización en la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para garantizar la coherencia entre su labor de buenos oficios y las actividades de estabilización del equipo de las Naciones Unidas en el país.

131. La Misión procurará transferir las actividades programáticas relacionadas con la justicia al Ministerio de Justicia y el sistema nacional de justicia, y al mismo tiempo seguirá apoyando el estado de derecho con sus buenos oficios y asesoramiento estratégico. Durante el primer año de transición, las células de apoyo a la Fiscalía de la MONUSCO deberán centrarse en crear un equipo de apoyo a la Fiscalía nacional que asuma sus actividades en el segundo año y que también preste apoyo móvil a los fiscales en distintas zonas del país. El personal coubicado proporcionado por los Gobiernos (por ejemplo, personal que los Estados Miembros aportan a la Misión) ofrecerá orientación práctica sobre la marcha para construir este equipo, mientras que las células de apoyo a la Fiscalía podrán seguir prestando asistencia en el enjuiciamiento de los delitos graves atribuidos a los servicios de seguridad y los grupos armados prioritarios, el apoyo al sistema de justicia militar para que se ajuste a las normas internacionales y la mejora de la coordinación entre los asociados en la lucha contra la impunidad. Un año después de que arranque la transición, la Misión deberá poner fin a las actividades programáticas relacionadas con la justicia, y al mismo tiempo seguir apoyando las reformas con sus buenos oficios y la comunicación estratégica.

132. Además de apoyar el programa de reforma del sistema penitenciario, la dependencia de asuntos penitenciarios seguirá prestando apoyo a los agentes nacionales para velar por la seguridad de los detenidos prominentes, ofreciendo para ello asesoramiento y capacitación en las cárceles prioritarias en las que se ha confinado a antiguos miembros del sector de la seguridad o de grupos armados acusados de cometer delitos graves que alimentan el conflicto. El establecimiento de una célula móvil de capacitación funcional nacional debe ser el objetivo prioritario durante el período de transición, a fin de asegurar que el personal nacional de instituciones penitenciarias desarrolla su propia capacidad interna en esta esfera. Esto

permitirá a la MONUSCO transferir tareas programáticas al Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país al final del primer año.

133. Deberá capacitarse a las FARDC para que desarrollen su propia capacidad de retirar minas y eliminar artefactos explosivos, así como de crear un registro de armas y municiones y de gestionarlo de manera segura. A medida que la MONUSCO va retirándose y se garantiza el apoyo de los donantes, el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas podrá pasar a depender del presupuesto de la Misión a depender de fondos de contribuciones voluntarias y convertirse en un miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país que continuará las iniciativas nacionales a largo plazo relacionadas con la gestión de armas y municiones y la eliminación de municiones explosivas, hasta que los equipos especializados de las FARDC sean operativos.

134. Al tiempo que presta apoyo al Gobierno en el establecimiento de marcos políticos y jurídicos para el desarme, la desmovilización y la reintegración, la MONUSCO deberá transferir progresivamente la ejecución de las actividades programáticas de desarme, desmovilización y reintegración y de reducción de la violencia comunitaria al Gobierno, con el apoyo de los equipos de las Naciones Unidas en el país. El objetivo debe cifrarse en crear sinergias con las actividades para el desarrollo de otros asociados, entre ellos el Banco Mundial. Los programas de reinserción y reintegración, en particular, deberán ser transferidos en primer lugar, mientras la MONUSCO mantiene su apoyo a las actividades de desarme y desmovilización, para las cuales se ha revelado como un valor añadido en tanto que garante de equidad en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración a ojos de los excombatientes. La MONUSCO también podría empezar a estudiar la transferencia gradual de las operaciones de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración al Gobierno, con el apoyo de agentes regionales como la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, así como la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos. Sin embargo, como se indicaba anteriormente, la Misión seguirá prestando asesoramiento estratégico a las estructuras nacionales de desarme, desmovilización y reintegración a fin de facilitar esta transferencia y apoyo logístico a los procesos de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración para devolver a los combatientes extranjeros a su país de origen, tarea para la que la logística de la MONUSCO es un activo importante.

135. La gestión del orden público y la policía de proximidad, incluidas las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad, deberá transferirse gradualmente a la policía nacional. Para ello, el componente de policía de la MONUSCO seguirá prestando apoyo a los planes de desarrollo de la policía y reforzando la capacidad de la policía nacional, a través de la formación de formadores y la capacitación para el liderazgo, la elaboración de planes de estudio, la orientación de la policía de proximidad y el fomento de la capacidad en relación con el control de masas, las técnicas de investigación, la ética y la deontología, la gestión de los recursos, la seguridad de las prisiones, el tráfico de armas y municiones y la protección de las explotaciones mineras. Por medio de la coubicación, la orientación deberá centrarse en lo sucesivo en los funcionarios de rango medio y superior, con un apoyo especial a la inspección general de la policía nacional, a fin de garantizar la supervisión y la rendición de cuentas. La reforma y la rendición de cuentas de la policía nacional serán las principales prioridades de la policía de las Naciones Unidas en sus iniciativas de creación de capacidad.

136. La Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas deberá tratar de facilitar la creación de capacidad nacional en materia de derechos humanos para vigilar los abusos y hacer que los perpetradores rindan cuentas en el país. La

vigilancia, presentación de informes y análisis respecto de los derechos humanos y la protección de los menores seguirá reforzando los avances alcanzados por los agentes estatales, con lo que se inculcará una cultura de rendición de cuentas, y se garantizará que las instituciones del Estado defienden los principios y las normas internacionales relativos a los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y los niños. El apoyo al establecimiento de asesores superiores sobre derechos humanos en las instituciones del Estado, en particular mediante la coubicación y la transferencia de personal, será clave para mantener los progresos. También será necesario prestar apoyo constante a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para preparar la transición, por medio de la coubicación, las labores de orientación y el apoyo logístico. Para garantizar la sostenibilidad de este apoyo, el liderazgo de la MONUSCO, como se indicaba en la sección anterior, tendrá que seguir invirtiendo capital político para ayudar a garantizar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con los recursos legales, presupuestarios y logísticos necesarios para el funcionamiento eficaz de la Comisión a medio y largo plazo.

137. Durante el primer año de transición, el equipo de las Naciones Unidas en el país deberá prepararse para atender algunas de las necesidades en materia de desarrollo de la capacidad descritas anteriormente. Progresivamente, el equipo de las Naciones Unidas en el país deberá prepararse para adquirir conocimientos especializados judiciales y penitenciarios de forma que pueda estar en condiciones de seguir prestando su apoyo a medida que la Misión comience su retirada, y los donantes deberán considerar la posibilidad de prestar apoyo financiero a más largo plazo. La Misión puede ayudar a movilizar recursos para que el PNUD contrate a expertos y asesores sobre reformas judiciales y penitenciarias, alentando para ello a los asociados a que incorporen capacidad de asesoramiento en el Gobierno y amplíen la capacidad del PNUD para gestionar los fondos para la paz, las reformas en materia seguridad y gobernanza y el fomento de la capacidad. La Sección de Protección Infantil deberá empezar a trabajar en estrecha colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para consolidar, integrar y transferir las funciones de protección de los niños. La Oficina deberá empezar a preparar su transición a una oficina independiente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo.

2. Capacidades e instrumentos relativos a la protección de los civiles

138. La Misión deberá fortalecer la capacidad de los agentes estatales para diseñar estrategias de protección multidimensionales y basadas en las comunidades. La transferencia de buenas prácticas en materia de enlace con la comunidad, alertas tempranas, análisis de amenazas y vulnerabilidades y operaciones impulsadas por la población civil permitirá que los interesados nacionales aprovechen los numerosos beneficios y logros alcanzados por la MONUSCO en la elaboración de un sistema de protección de los civiles en las zonas afectadas por el conflicto. La Misión proporcionará asesoramiento estratégico sobre la incorporación a las FARDC de la capacidad de enlace con la comunidad, a fin de consolidar su capacidad de interactuar positivamente con las comunidades a las que han de proteger y restaurar la confianza de las poblaciones locales. El fomento de la titularidad nacional de los comités locales de protección y los comités locales de seguridad garantizará que los beneficios y las garantías en relación con la protección de los civiles son sostenibles[33]. Las mujeres

[33] Los comités locales de protección, establecidos en 2014 y 2015, permiten a las comunidades mejorar su protección al alentarlas a que desarrollen análisis del riesgo y planes de protección locales propios en reuniones mensuales. Del mismo modo, el apoyo de la MONUSCO a los comités locales de seguridad ha permitido inculcar una cultura de gobernanza compartida e incluyente de la seguridad y conectar a los agentes estatales con sus comunidades. Al impulsar a

han sido las principales víctimas de los actos de violencia sexual perpetrados por agentes armados, y es necesario adoptar medidas que promuevan enfoques centrados en los supervivientes a todos los niveles.

139. La Misión también debe prestar apoyo a los agentes de seguridad estatales en la elaboración de planes de protección que respondan a las necesidades de protección y a las redes de alerta de las comunidades que se ajusten a la estructura de las FARDC y la policía nacional. Las redes de alerta comunitaria ya en marcha y los sistemas de alerta temprana deben, en última instancia, ser gestionados en su totalidad por las autoridades estatales. Las FARDC y la policía nacional ya son los principales agentes de respuesta a las alertas que se reciben a través de las redes de alerta comunitaria establecidas por la MONUSCO. Transferir la gestión de esas redes a los agentes nacionales será una tarea importante para garantizar la sostenibilidad de este eficaz instrumento de protección. Sin embargo, es más que probable que las fuerzas de seguridad del Estado no estén plenamente en condiciones de garantizar una protección eficaz de la población civil cuando la Misión se retire, ni siquiera a medio plazo. Otros factores distintos a las consideraciones militares deben fundamentar la transición hacia estrategias de protección de civiles de plena implicación nacional. Estas podrían incluir el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades, el uso de estrategias de protección que no implican el uso de armas y los compromisos políticos de las autoridades nacionales y provinciales.

140. La Misión deberá compartir gradualmente las mejores prácticas sobre el análisis de las amenazas y vulnerabilidades que habrán de orientar las respuestas y operaciones nacionales. Con ese fin, tendrá que prestar apoyo a las administraciones nacionales, provinciales y territoriales para que establezcan equipos multidisciplinarios que evalúen las necesidades de protección y elaboren estrategias de protección. Al tiempo que la Misión mantiene su capacidad de realizar evaluaciones multidisciplinarias de las amenazas y vulnerabilidades respecto de la protección de los civiles, deberá realizar un análisis conjunto de las necesidades en materia de protección de los civiles con el Gobierno y sus estamentos militares y policiales a fin de garantizar que existe una percepción común de las amenazas a los civiles y una planificación coordinada.

141. Al mismo tiempo, la Misión deberá prestar apoyo a los agentes de la sociedad civil en la elaboración y la aplicación de estrategias de protección de los civiles inclusivas y que no dependan del uso de las armas en coordinación con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes del equipo de las Naciones Unidas en el país.

3. Apoyo a las fuerzas de seguridad del Estado en la provisión de seguridad

142. Al tiempo que procura realizar reformas clave y transferir parte de sus herramientas y capacidades para la protección de los civiles, la MONUSCO debe seguir acompañando y apoyando a las FARDC y la policía nacional en la protección física de los civiles. Esta actividad debe seguir incluyendo el apoyo a las operaciones militares contra los grupos armados que amenazan a las poblaciones civiles, así como a la vigilancia comunitaria mediante la aplicación de las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad.

143. Las fuerzas de seguridad del Estado tendrán que estar al frente de las operaciones ofensivas contra los grupos armados, a fin de garantizar que la

las autoridades territoriales a organizar una reunión semanal sobre seguridad y ampliar la participación a los agentes de la sociedad civil, la MONUSCO ha creado un espacio en el que la población puede influir en el programa de seguridad que desarrollan los agentes de seguridad estatales, lo que ha propiciado que se forme una cultura de rendición de cuentas a nivel local.

MONUSCO presta apoyo a operaciones que se basan en una sólida voluntad política nacional y en el compromiso serio de los dirigentes y las unidades de las FARDC. Deberán cesar las operaciones ofensivas unilaterales de la Misión contra los grupos armados, a fin de que la atención pueda centrarse en las operaciones conjuntas que se benefician de la aquiescencia política y el compromiso operativo de los interesados congoleses. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la MONUSCO debe mantener su capacidad de intervenir unilateralmente y utilizar todos los medios necesarios para la protección de los civiles cuando las fuerzas del Gobierno no puedan hacer frente a las amenazas para la población civil o no estén dispuestas a ello.

144. La MONUSCO debe seguir participando en las operaciones ofensivas conjuntas contra grupos armados prioritarios que se consideren amenazas serias para la población civil, respetando para ello estrictamente la política de diligencia debida en materia de derechos humanos. La Misión deberá mantener su independencia de acción y la integridad de su evaluación, reforzando para ello su capacidad de recabar información y de realizar análisis multidimensionales, y participar en operaciones que sirvan a la protección de los civiles y le permitan avanzar en su estrategia política general. Un análisis cuidadoso del efecto protector de las operaciones ofensivas a corto y a largo plazo deberá ser parte integrante de la planificación y la ejecución, a fin de asegurar que la acción militar no perjudica más a la población. Durante las operaciones conjuntas, la MONUSCO deberá apoyar la postura de protección de las fuerzas de seguridad y promover un cambio en su enfoque para que den prioridad a la protección de los civiles cuando planifiquen sus operaciones militares y se desplieguen atendiendo a las necesidades de protección de los civiles. La MONUSCO sigue facilitando el acceso y la respuesta humanitarios, en particular en relación con el brote de ébola, y deberá proporcionar asesoramiento, capacitación y orientación a los agentes de seguridad del Estado que, con el tiempo, asumirán estas tareas de seguridad. Por su parte, los agentes humanitarios deberán pasar gradualmente de las escoltas militares a estrategias de aceptación.

C. La gestión responsable y duradera de la transición

1. Estrategia y mecanismos para la transición

145. Como se indica en párrafos anteriores, el equipo del examen estratégico no pudo obtener las opiniones de las nuevas autoridades gubernamentales en relación con los compromisos que están dispuestas a asumir para facilitar la salida responsable y sostenible de la MONUSCO. Otra tarea clave para la Misión, por lo tanto, será elaborar, en estrecha consulta con el nuevo Gobierno y otros interesados nacionales e internacionales, una estrategia integrada de transición. A la luz de la prometedora evolución de la situación sobre el terreno, esta estrategia podría adoptar la forma de un pacto de transición para el sostenimiento de la paz.

146. La elaboración de esta estrategia no es un ejercicio técnico o programático, sino de carácter eminentemente político. La estrategia especificará las principales reformas necesarias para hacer frente a las amenazas persistentes para la paz y la seguridad y aprovechará las principales fuentes de resiliencia en el país, incluida la positiva contribución de la sociedad civil mencionada anteriormente. También podrá especificar el apoyo de la Misión a la aplicación sostenida de esas reformas. La estrategia o pacto de transición incluirá las prioridades políticas y tareas mencionadas anteriormente que la Misión debe transferir a las autoridades nacionales, así como las tareas residuales que la Misión deberá conservar hasta su salida. La configuración de la MONUSCO, como se indica en los párrafos 218 a 226 del presente informe, también será parte integral de la estrategia o pacto de transición. Además, esa estrategia o ese pacto deberán incluir propuestas de directrices para que la

MONUSCO preste su apoyo de manera sostenible. Es esencial que los parámetros de referencia y los plazos, así como los mecanismos de supervisión, sean claros para garantizar la mutua rendición de cuentas. Las secciones anteriores del presente informe deben facilitar la elaboración de un pacto de ese tipo, que debería ultimarse en el primer semestre de 2020.

147. Como parte del pacto, la MONUSCO deberá fomentar el establecimiento de mecanismos conjuntos del Gobierno y las Naciones Unidas que supervisen los avances en la aplicación de las reformas, mantengan el compromiso constante del Gobierno en la consecución de esas reformas y garanticen que el apoyo de la Misión sigue siendo útil durante el período de transición. Con esos mecanismos se garantizará la rendición de cuentas y se facilitará la supervisión, la presentación de informes y la renovación de los mandatos.

148. Se recomienda encarecidamente a los dirigentes de la Misión que transformen sus consultas especiales con la sociedad civil en grupos permanentes de vigilancia y asesoramiento de los representantes creíbles de la sociedad civil en los planos nacional y provincial. El objetivo principal de esos grupos será el de hacer un seguimiento de los progresos y proporcionar asesoramiento o comentarios sobre la planificación y la ejecución de las diferentes fases de transición de la Misión.

149. Habida cuenta de que no le fue posible reunirse oficialmente con las nuevas autoridades, el desarrollo de un pacto brindará al equipo de examen la oportunidad de compartir sus opiniones sobre el contenido y los objetivos de la estrategia de salida de la Misión, como se indica en el presente informe.

2. Integración de un componente de sostenibilidad en los procesos internos y las tareas encomendadas

150. La Misión tendrá que adoptar una mentalidad de transición en todas sus actividades. Cada una de las tareas que emprenda la MONUSCO deberá incorporar un componente de autonomía. Esto es necesario no solo para garantizar la durabilidad de las inversiones y contribuciones de la Misión mucho después de su retirada, sino también para asegurarse de que las actividades de la Misión propician que se ponen en marcha las reformas o que estas se aceleran. Con ese enfoque se percibiría que las operaciones y actividades de la Misión refuerzan el compromiso político descrito en párrafos anteriores.

151. Por ejemplo, a la hora de establecer equipos móviles para apoyar a los fiscales, entrenar a los cuerpos de policía o asesorar a personal de instituciones penitenciarias, será esencial integrar a los interesados nacionales y prestarles apoyo para que establezcan capacidades propias de formación, mediante la preparación de un grupo de instructores, mentores y expertos.

152. Todos los instrumentos y sistemas deben concebirse desde la perspectiva de su posible transferencia. Con el tiempo, las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad deberán ser gestionadas por completo por la policía nacional, y las células de apoyo a la Fiscalía tendrán que convertirse a la larga en instancias estatales. Los asesores en materia de protección podrían trabajar en paralelo con agentes estatales, la gestión y administración de las redes de alerta comunitaria podría quedar progresivamente en manos de las autoridades del Estado y los agentes nacionales podrían sustentar los comités locales de protección. Del mismo modo, y en lo referente a los proyectos establecidos por mandato y llevados a cabo por la MONUSCO y otros asociados internacionales como parte de la línea de trabajo de estabilización, de las iniciativas de reducción de la violencia comunitaria o de los proyectos de efecto rápido, se deberá hacer todo lo posible para transferir gradualmente el diseño y la ejecución de estos proyectos a los agentes locales,

incluidas las autoridades provinciales y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones de mujeres. Estos proyectos e iniciativas también deberán diseñarse de manera que se adapten a las estrategias y los objetivos de desarrollo provinciales elaborados por las administraciones provinciales.

153. Las oficinas y bases de la MONUSCO deberán cerrarse teniendo presentes la sostenibilidad y la autonomía. Este proceso exigirá una planificación cuidadosa, que incluirá consultas con la comunidad humanitaria y la sociedad civil, así como la integración de las enseñanzas extraídas de otros cierres de bases anteriores, a fin de garantizar que los logros alcanzados no son reversibles.

154. Otra manera de garantizar la sostenibilidad durante la salida de la Misión es vincular el pacto de transición para el sostenimiento de la paz de la MONUSCO y la aplicación de sus tareas futuras con los esfuerzos de desarrollo a largo plazo y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Enfatizar el nexo que une la labor humanitaria con el desarrollo y la paz será un buen punto de partida. En marzo de 2018, el Secretario General designó la República Democrática del Congo como uno de los países prioritarios para la aplicación de un enfoque basado en los nexos y los elementos de la Nueva Forma de Trabajar[34]. Cuando sea necesario, la MONUSCO deberá preservar algunas capacidades policiales y civiles en el plano provincial y a otros niveles inferiores, integrada en la medida de lo posible en las oficinas subregionales del equipo de las Naciones Unidas en el país, incluso después de que el ejército se haya retirado.

VII. Opciones para la futura configuración de la Misión

A. Consideraciones generales y riesgos

155. La MONUSCO ha pasado por una serie de transiciones y adaptaciones y ha sido objeto de varios exámenes en el último decenio. Sin embargo, los procesos de transición no han dado lugar a una reorientación fundamental del mandato de la Misión para asegurar que las autoridades nacionales asuman la responsabilidad de llevar a cabo las reformas necesarias a fin de garantizar la paz y aportar soluciones de desarrollo. El establecimiento de un nuevo Gobierno que se ha declarado dispuesto a emprender esas reformas brinda una oportunidad importante para reconfigurar de manera significativa la presencia de la MONUSCO en apoyo de esa declaración.

156. Las reformas que se ejecutan con éxito fortalecen el papel de los reformadores y sientan las bases institucionales para sostener los logros y contribuir a garantizar la voluntad política y la legitimidad respecto de reformas más delicadas. Sin embargo, si no se planifican y ejecutan adecuadamente, las reformas pueden contribuir a impulsar las peores hipótesis imaginables descritas anteriormente. Por ejemplo, las reformas estructurales pueden plantear una amenaza para los agentes que se han beneficiado del *statu quo* y de la prolongada inestabilidad, que por eso se verían tentados a sabotear el proceso para no perder las riendas del poder. Por lo tanto, será necesario realizar un análisis del efecto de las reformas en situaciones de paz y conflicto para determinar la secuencia y el calendario adecuados a fin de evitar que los posibles agentes perturbadores las frustren.

157. Para que la estrategia de salida de la MONUSCO sea responsable, el Consejo de Seguridad debe estar plenamente consciente de que la reducción y, llegado el momento, la salida de la Misión, aunque se realicen de manera gradual, tendrán una

[34] Los principios del triple nexo permitirán aplicar un enfoque de complementariedad que apoye a la comunidad humanitaria cuando esta proporcione asistencia basada en principios dentro del marco más amplio de una estrategia común de salida.

enorme repercusión en la situación política, humanitaria, de seguridad y de derechos humanos en la República Democrática del Congo. Como se ha visto en el pasado, una reducción de la Misión creará vacíos de seguridad y oportunidades para que los agentes perturbadores se sientan envalentonados, y limitará la capacidad de divulgación de los asociados, incluidos los agentes humanitarios que responden al brote del ébola. Por lo tanto, es importante adoptar un enfoque de "no hacer daño" durante el resto del ciclo de vida de la Misión.

158. Tampoco deben ignorarse las consecuencias económicas del cierre de la Misión. El mercado de la República Democrática del Congo se verá afectado por la partida del personal internacional, la finalización de los contratos de adquisición y los efectos indirectos de la ausencia de la MONUSCO. En 2018 se estimó que, en el presupuesto de la Misión, aproximadamente 92 millones de dólares se asignaban al personal nacional y unos 136 millones de dólares se asignaban al personal internacional. En un documento interno de la MONUSCO se calculó que al menos un 30 % del sueldo de un miembro del personal se destinaba a gastos de vivienda y manutención en el mercado local, lo que correspondería a un impacto económico directo de unos 45 millones de dólares. Según las estadísticas de agosto de 2018, a esa fecha había casi 2.700 familiares a cargo declarados por el personal nacional. Además, la MONUSCO emplea los servicios de aproximadamente 1.200 agentes de seguridad locales, por un promedio de 5,6 millones de dólares al año. Si bien las repercusiones económicas no deberían ser el factor determinante para establecer la duración definitiva del período de transición de la Misión, sería conveniente que la MONUSCO formulara estrategias de mitigación en consulta con los asociados nacionales e internacionales.

B. Reseña de un período de transición de tres años

1. Plazo

159. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y los continuos problemas humanitarios y de paz y seguridad que se señalan en el presente informe, el equipo encargado del examen estratégico recomienda que el plazo para la salida de la Misión sea, como mínimo absoluto, de tres años. Si la Misión se retirara a finales de 2022, las Naciones Unidas estarían en mejores condiciones de garantizar una transición responsable, siempre y cuando las reformas anunciadas por las nuevas autoridades sigan su curso y se cumplan las condiciones para que se concreten las hipótesis más favorables. Sin embargo, existe la preocupación de que incluso un período de transición de tres años podría ser demasiado breve para empezar a hacer frente a los principales factores estructurales del conflicto en la República Democrática del Congo, especialmente teniendo en cuenta los riesgos de resurgimiento del conflicto y la inestabilidad hacia finales del último año de la transición, cuando el país se estará preparando para las elecciones generales de 2023. En un contexto en el que la ayuda para el desarrollo es cada vez menor, se teme también que el interés de la comunidad internacional pase a enfocarse en otro lugar una vez que la MONUSCO se retire. Además de la preocupación por el vacío de seguridad que se produciría si la MONUSCO se retirara abruptamente, debería existir una preocupación similar por el vacío económico que dejaría la huella económica de la Misión, si no se gestionara adecuadamente durante la transición.

160. Podría argumentarse que la salida de la Misión antes de las próximas elecciones no debería considerarse un riesgo, puesto que el pueblo congolés ha demostrado su capacidad de asumir la plena titularidad del proceso electoral y de gestionar en forma pacífica sus resultados, como hizo durante las elecciones generales de 2018.

161. El plan de transición que se expone a continuación tiene una duración de tres años, pero incluye un grado de flexibilidad operacional y prevé contingencias a fin

de permitir que la Misión se adapte a hechos previsibles e imprevisibles que podrían tener efectos positivos o negativos en sus objetivos de salida. Se usarían parámetros como guía para las diferentes etapas del proceso. Al no haber compromisos formales del nuevo Gobierno, estos parámetros son la expresión de lo que el equipo encargado del examen estratégico considera que son los requisitos realistas mínimos que deberían cumplirse para facilitar la transición responsable y sostenible hacia una República Democrática del Congo posterior a la MONUSCO. Si se cumplieran estos requisitos, el pueblo congolés, con el apoyo de los asociados regionales e internacionales, podría atacar las causas de las principales amenazas a la paz y la seguridad y crear un entorno de protección en el que los ciudadanos puedan participar activamente en la mejora de su seguridad y su bienestar socioeconómico.

162. Hay tres tipos de parámetros e indicadores que deberían usarse para guiar la transición: parámetros básicos, que están relativamente bajo el control de la Misión; indicadores contextuales, que indican tendencias en la evolución de la situación de la paz y la seguridad en el país y que pueden verse influidos por los interesados locales; y líneas rojas, que deberían hacer que las Naciones Unidas suspendieran el proceso de transición.

2. Ámbito geográfico

163. Se seguirá necesitando una fuerte presencia política en Kinshasa para apoyar el compromiso político de la Misión y ayudarla a fomentar un entorno propicio para la puesta en marcha de las reformas fundamentales en materia de gobernanza y seguridad anunciadas por las nuevas autoridades en varios documentos y declaraciones de política. Paralelamente, la MONUSCO debería mantener su presencia en las seis provincias afectadas por el conflicto y retirarse gradualmente de ellas a medida que mejore la situación de la paz y la seguridad. Las zonas geográficas prioritarias serían: las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur (prioridad uno), Ituri (prioridad dos) y la región de Kasái y Tanganica (prioridad tres). Las operaciones militares se reajustarían en consecuencia, lo que supondría una retirada gradual de la región de Kasái y Tanganica (primer año), Ituri (segundo año) y, por último, las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur (tercer año). A medida que la Misión se reduzca y vaya disminuyendo su alcance geográfico, deberá reajustar su despliegue de la policía de las Naciones Unidas según sea necesario, manteniendo al mismo tiempo una capacidad de reacción rápida durante el período de transición, en caso de crisis graves de protección en una de las provincias.

3. Cambio estructural

164. A medida que la Misión vaya transfiriendo tareas y consolidando su presencia, debería aumentar la programación conjunta y coubicar al personal en las administraciones nacionales o provinciales a fin de mejorar su capacidad de asumir las tareas anteriormente encomendadas a la MONUSCO.

4. Líneas rojas

165. Durante el período de transición de tres años que se propone, deberá considerarse que lo siguiente constituye una línea roja que justifica que se suspenda la transición:

- El Gobierno de coalición deja de funcionar, lo que da lugar a la inestabilidad política y al estancamiento de la agenda política
- La situación de la seguridad empeora hasta el punto que un gran porcentaje de la población civil está expuesta, entre otras cosas, al riesgo de abuso generalizado, a una reanudación de la violencia entre las comunidades y a

desplazamientos masivos, y a un incremento de la actividad de los grupos armados extranjeros y locales

- La capacidad y la voluntad de las FARDC de asumir la responsabilidad de la seguridad y proteger a los civiles no están garantizadas en las provincias de las que la fuerza de la Misión tiene previsto retirarse, por lo que existe un gran temor de que se produzcan actos de depredación y abuso
- Se produce una considerable oleada de deserciones en las FARDC a raíz de los progresos en la implementación de la agenda de reforma, que afecta los intereses arraigados de los integrantes de las Fuerzas
- Según los informes, los países vecinos apoyan activamente a los grupos armados de la República Democrática del Congo
- El brote de ébola no está contenido, o su incidencia aumenta, lo que supone mayores necesidades en relación con la seguridad de los miembros de los equipos de respuesta

C. Primer año

1. Componente civil

166. Además de pasar a adoptar una perspectiva de autosuficiencia, el componente civil debería asegurar que su estructura y las actividades previstas en su mandato se rijan por una estrategia política clara para toda la Misión que se ajuste estrechamente a las prioridades políticas.

167. La División de Asuntos Políticos debería ampliar su ámbito de interés e ir más allá del análisis político y la presentación de información en Kinshasa. Debería elaborar estrategias encaminadas a facilitar el compromiso político y los buenos oficios de la Misión en apoyo de los planes de reforma del Gobierno en la búsqueda de soluciones políticas para luchar contra las fuentes de inestabilidad en la parte oriental del país.

168. En tiempos de esperanza e incertidumbre, la transición debería gestionarse aplicando un enfoque previsor, lo que puede requerir la consolidación de la capacidad analítica de la Misión. Por lo tanto, debería estudiarse cuál sería la mejor manera de garantizar la sinergia entre la División de Asuntos Políticos, la Sección de Asuntos Civiles, la Célula Mixta de Análisis de la Misión y el grupo de vigilancia de los embargos de armas, lo que incluiría coubicarlos o fusionarlos. Esto permitiría a la Misión desarrollar una estrategia política basada en un análisis coherente, definir mejor las iniciativas políticas que puedan reforzar las características positivas de las hipótesis más favorables y ayudar a mantener a raya los acontecimientos que puedan dar lugar a un giro hacia las peores hipótesis.

169. Dado que la Misión se propone reducir gradualmente su participación en las actividades programáticas, la Dependencia de Apoyo a la Estabilización debería comenzar a transferir sus tareas al equipo de las Naciones Unidas en el país a principios de 2020. Sin embargo, en apoyo de una estrategia política revitalizada, la MONUSCO debería mantener a un asesor superior de estabilización en la Oficina del Representante Especial del Secretario General para garantizar la transferencia adecuada de las tareas. Además, otras tareas programáticas relacionadas con la justicia, el sistema penitenciario, el registro de armas y la reducción de la violencia comunitaria deberían transferirse al equipo de las Naciones Unidas en el país en el plazo de un año tras la aprobación del mandato de la Misión en diciembre de 2019, y la Misión mantendría la capacidad para interponer buenos oficios y brindar asesoramiento estratégico sobre la adopción y puesta en marcha de las reformas.

170. La Misión debe mantener un grupo de expertos y personal con una composición equilibrada en cuanto al género hasta su salida.

171. Como se ha indicado anteriormente, la difusión de información pública y las comunicaciones estratégicas deben convertirse en partes esenciales de la planificación y ejecución de las actividades de compromiso político y protección de la Misión y orientar la transferencia gradual y responsable de sus funciones a las autoridades nacionales. A este respecto, Radio Okapi debe desempeñar un papel clave, por lo que debería mantenerse hasta el cierre de la Misión. Es necesario que el aspecto de comunicaciones estratégicas de cualquier transición de la MONUSCO se priorice e incorpore en todas las líneas programáticas de transición de modo que se informe a las audiencias clave —locales (incluidas audiencias internas e internas), regionales e internacionales— de manera tal que se disipen las ideas equivocadas, se contrarreste la información errónea y se minimice el riesgo para la reputación en una coyuntura política tan crítica.

172. La Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Sección de Apoyo a la Justicia y la Sección de Asuntos Penitenciarios deberían dar prioridad a la coubicación de personal en las instituciones nacionales y al establecimiento de equipos móviles para llevar a cabo actividades de mentoría y asesoramiento estratégico a las administraciones estatales y provinciales. La Célula de Apoyo a la Fiscalía, en particular, debería pasar de equipos estáticos en las oficinas sobre el terreno a un enfoque móvil. El grupo de vigilancia de los embargos de armas debería adiestrar a un grupo de instructores en técnicas de registro de armas para la policía nacional.

173. Dado que los derechos humanos serán un elemento clave para las tareas relacionadas con el compromiso político y la protección, la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debería mantener una fuerte presencia en Kinshasa y en las provincias. El ACNUDH también trabajaría para movilizar recursos y determinar posibles formas de mantener la presencia en materia de derechos humanos en el país tras el cierre de la Misión. Durante la fase de transición, la Oficina Conjunta de Derechos Humanos emprendería en forma gradual algunas tareas junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos al tiempo que procuraría obtener los medios jurídicos, logísticos y financieros necesarios para garantizar su presencia y funcionamiento efectivos en las 26 provincias, en particular en las provincias convulsionadas del este del país.

174. Para que la transferencia de tareas mencionada se lleve a cabo de manera responsable y sostenible y a fin de apoyar eficazmente la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz, una de las prioridades de la Misión en el primer año de la transición debería ser utilizar sus recursos para facilitar dicha transferencia, entre otras cosas mediante la programación conjunta y la coubicación del personal, como se hizo en Liberia. También debería elaborar una estrategia conjunta de movilización de recursos con el Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados para contribuir a una transición sin tropiezos.

175. También habría que hacer lo posible por convertir las plazas internacionales en plazas de contratación nacional. A medida que la MONUSCO vaya avanzando en el proceso de transición hacia su salida, sería incompatible con su espíritu de autosuficiencia que llenara esas plazas con funcionarios internacionales, quienes desconocerían el contexto y no necesariamente estarían más calificados que el personal nacional que lleva largo tiempo en el servicio y que la Misión ha venido preparando, capacitando y orientando desde hace años. Esa conversión de plazas en plazas de contratación nacional facilitaría la transferencia de competencias a los interesados locales. Los debates sobre la coubicación del personal nacional de la

MONUSCO en las instituciones nacionales, así como las posibilidades de integrar a esos funcionarios, a la larga, en las instituciones públicas y privadas, deberían comenzar durante el primer año de la transición. Esos debates también ayudarían a mitigar los efectos económicos negativos que se derivarían del cierre de la Misión, señalados anteriormente. También deberían aplicarse los principios de paridad de género, las medidas especiales y las metas, según proceda.

176. Asimismo, convendría prestar especial atención a las estructuras de apoyo de la Misión durante el primer año de la transición, con el fin de aumentar su eficacia y posiblemente contribuir a la autosuficiencia de la inversión de dos decenios en la MONUSCO. Para ello, la Misión debería analizar las repercusiones ambientales y económicas de su importante huella para asegurar que los procesos asociados con su retirada, incluidas la enajenación y transferencia de activos, no causen daño.

177. La mayoría de los elementos mencionados deberían incluirse en el pacto de transición para una paz sostenida, descrito anteriormente, como el mecanismo para gestionar la transición.

178. A fin de que el componente civil alcance los resultados previstos, el Gobierno, con el apoyo de la Misión, debería esforzarse por alcanzar los siguientes parámetros e indicadores de desempeño para fines de 2020:

Parámetros básicos

- Se establece entre el Gobierno y las Naciones Unidas un pacto integrado para una paz sostenida, preferiblemente durante el primer trimestre, o a más tardar en el primer semestre, de 2020
- El equipo de las Naciones Unidas en el país ha movilizado recursos y adquirido conocimientos especializados para hacerse cargo de las actividades programáticas
- Se establecen equipos móviles nacionales para prestar apoyo en materia judicial y penitenciaria
- Se elabora una estrategia de la sociedad civil para la implicación de la mujer, que se centra en promover el liderazgo y la participación de la mujer en los planos local y nacional

Indicadores contextuales

- Se establece un programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración y se aprueban leyes para consolidar el espacio democrático y proteger a las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los medios de comunicación
- El presupuesto nacional prevé recursos para la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración, el sistema de justicia, la administración de prisiones y el aumento de la capacidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Se establece una estrategia nacional de protección de los civiles
- Se está frenando el brote del ébola, y la seguridad de los agentes humanitarios y los equipos de respuesta depende cada vez más de estrategias de aceptación basadas en la comunidad
- Se adoptan leyes y políticas en materia de género, entre otras cosas en relación con la violencia sexual y por razón de género

2. Componente militar

Reducción de la zona de responsabilidad y retirada de la región de Kasái y Tanganica

179. Durante el primer año de la transición, debería mantenerse el límite máximo de efectivos, con algunos ajustes. Para gestionar las expectativas, en el mandato debería establecerse claramente que la zona de responsabilidad de la fuerza militar de la Misión se limitará a las seis provincias afectadas por el conflicto en las que está desplegada actualmente, y señalarse explícitamente que las autoridades congolesas cumplirán sus responsabilidades en materia de seguridad en el resto del país. El batallón que se encuentra actualmente en Kinshasa podría ser desplegado a las provincias afectadas por el conflicto. Los batallones de despliegue rápido deberían cubrir la región de Kasái y Tanganica y, después de 12 meses, las condiciones de seguridad deberían permitir que los contingentes de las Naciones Unidas se retiraran de Tanganica y la región de Kasái, mientras que la policía de las Naciones Unidas y el componente civil de la Misión se quedarían atrás para mantener los logros en materia de estabilización.

Acción y presencia

180. La fuerza militar de la Misión debería seguir utilizando una combinación de acción y presencia para la protección de los civiles, con miras a transferir gradualmente la protección mediante la presencia a las fuerzas de seguridad del Estado en Tanganica y la región de Kasái. Sin embargo, durante el período de tres años, la MONUSCO debería mantener una capacidad de reacción rápida independiente para responder a las principales amenazas a los civiles en las seis provincias en su zona de operaciones.

181. Actualmente se cuenta con 5 batallones de despliegue rápido, cifra inferior a los 12 que se necesitan, según lo determinado por las evaluaciones. El despliegue de estos batallones se ha convertido en un proceso largo y complicado debido a los numerosos obstáculos logísticos y burocráticos. Si no se superan estos obstáculos, no habrá tiempo suficiente durante el período de transición para que los batallones básicos se transformen en batallones de despliegue rápido o para desplegar más batallones de este tipo. Sin embargo, los batallones de despliegue rápido deberían fortalecerse para tener una capacidad móvil más efectiva, y los países que aportan contingentes deberían respetar las necesidades estándar de las unidades y proporcionar activos aéreos suficientes. También se debería aumentar la capacidad de determinados batallones básicos y la unidad de reserva para mejorar el desempeño, la capacidad de divulgación y la autonomía logística.

182. Los observadores militares pueden ser repatriados gradualmente durante el primer año de la transición, al tiempo que la Misión consolida sus capacidades analítica, de alerta temprana y de presentación de informes en el componente civil y mantiene a oficiales de enlace militar para establecer contacto con los agentes de seguridad nacional.

Opciones para la Brigada de Intervención de la fuerza

183. Como se indicó anteriormente, la Brigada de Intervención de la fuerza ha tenido un éxito limitado desde que ayudó a derrotar al M23 hace más de cinco años, y su mandato no ha experimentado grandes cambios, pese a los numerosos desafíos que plantea un contexto en evolución constante. Debido a las tácticas radicales y asimétricas utilizadas por las FDA, la dificultad de operar en un entorno de selva y los grandes problemas relacionados con el mando y control unificados, la inteligencia

y el análisis, y la planificación y coordinación, la Brigada de Intervención no ha estado a la altura de las expectativas de su mandato actual.

184. En vista de lo anterior, el equipo encargado del examen estratégico invita al Consejo de Seguridad a estudiar dos opciones con respecto al futuro de la Brigada de Intervención.

185. La primera opción sería retirar la Brigada de Intervención. En esta opción, se reconocería que, en un contexto de mantenimiento de la paz, hay limitaciones a un componente dedicado a la imposición de la paz que busca llevar a cabo acciones ofensivas contra grupos armados difíciles de definir que actúan como representantes de los agentes perturbadores locales, nacionales y regionales. Elegir la primera opción también enviaría la señal de que la neutralización es una obligación soberana del ejército nacional y que el componente militar de la MONUSCO solo desempeña una función de facilitación y apoyo de dicho componente.

186. Si los debates que están llevando a cabo los Jefes del Estado Mayor de la Defensa de Burundi, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda dieran lugar al establecimiento de un mecanismo de seguridad regional para la realización de operaciones ofensivas conjuntas o bilaterales contra los grupos armados extranjeros en la República Democrática del Congo, la Brigada de Intervención, con el mandato que tiene actualmente, ya no resultaría necesaria. Sin embargo, la presencia de fuerzas ajenas a las Naciones Unidas en la misma zona de operaciones pero con diferentes reglas de enfrentamiento y con una distinta cadena de mando crearía una situación confusa, con consecuencias posiblemente negativas para la protección de los civiles.

187. La primera opción probablemente crearía un vacío de seguridad, envalentonaría a los grupos armados y pondría en peligro a los civiles. Los grupos de la sociedad civil consultados en Beni recomendaron enérgicamente que la MONUSCO adoptara una postura más firme y neutralizara a los grupos responsables de los ataques diarios contra la población, y que diera prioridad a esto sobre los proyectos de desarrollo o humanitarios. Como señaló un interlocutor, no sirve de nada construir escuelas si se asesina a los niños. Los grupos de la sociedad civil insistieron en que si la MONUSCO no tenía por objetivo proteger efectivamente a los civiles, podía irse, ya que esa protección era lo único que esperaban de la Misión.

188. La opción tampoco se ajustaría a lo que los principales dirigentes políticos y otros interesados nacionales, incluidos los agentes de la sociedad civil, pidieron durante las consultas. Todos los agentes insistieron, por diferentes razones, en que la Brigada de Intervención, a pesar de sus debilidades, desempeñaba funciones de disuasión y, por lo tanto, debía ser el último componente en retirarse.

189. La segunda opción sería mantener la Brigada de Intervención y dotarla de las capacidades que le permitan apoyar eficazmente la realización de operaciones ofensivas dirigidas por las FARDC. Los países de la SADC que aportan contingentes han observado la necesidad de reforzar las capacidades de la Brigada de Intervención para que pueda funcionar adecuadamente. Esta opción requeriría contar con efectivos y oficiales de Estado Mayor capaces que planifiquen y prioricen las operaciones de manera eficaz e implicaría mejorar las capacidades de concienciación e inteligencia de la Brigada de Intervención, así como su capacidad de mando y control. Además, habría que proporcionar apoyo médico y logístico y activos aéreos. Con arreglo a la opción, podría considerarse la posibilidad de ampliar el grupo de países que hacen contribuciones a la Brigada de Intervención incluyendo a otros países de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo. Paralelamente, se esperaría que el Gobierno creara las condiciones políticas, financieras y operacionales que permitieran a las FARDC asumir la responsabilidad primordial de neutralizar a las

fuerzas negativas y proteger a los civiles. Las operaciones conjuntas de la MONUSCO y las FARDC seguirían realizándose de conformidad con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

190. Sin embargo, la segunda opción supone un riesgo importante, ya que podría esperarse que una Brigada de Intervención fortalecida realizara de forma unilateral operaciones de lucha contra el terrorismo o les prestara apoyo, ahora que los dirigentes congoleses, con algo de apoyo regional e internacional, han declarado que consideran que las FDA son una organización terrorista con vínculos a grupos terroristas externos, pese a la escasez de pruebas que demuestren dichos vínculos. La declaración reforzará los supuestos erróneos sobre las amenazas a la seguridad en la República Democrática del Congo, como se señaló más arriba. Si bien las FDA utilizan tácticas de insurgencia contra la población civil para generar terror y miedo, declararlas organización terrorista perpetúa la idea errónea de que las FDA, que a lo largo de los años han adoptado diferentes modalidades para adaptarse a distintos intereses políticos y económicos locales y regionales, pueden ser neutralizadas por medios militares.

191. Si se presionara a la MONUSCO para que eligiera la segunda opción, ello contribuiría aún más a que la Misión se viera obligada a legitimar el uso de la violencia en la búsqueda de una paz difícil de alcanzar. Además, la segunda opción podría tener efectos contraproducentes, por ejemplo, provocar represalias contra civiles, como se ha visto en el pasado. También sería una distracción que impediría que la Misión dedicara el tiempo y energía necesarios a encontrar soluciones políticas a la amenaza que representan los grupos armados, e impediría que la Misión se centrara en ayudar a la República Democrática del Congo a hacer frente a los déficits institucional, económico y de gobernanza que constituyen la causa de la inseguridad endémica en el este del país. Peor aún, si la MONUSCO se viera involucrada en la realización de operaciones de lucha contra el terrorismo, su desempeño general durante el período de transición se juzgaría principalmente en función de lo bien que ejecutara una tarea ingrata contraria a los principios fundamentales y doctrinales del mantenimiento de la paz.

192. Habida cuenta de lo anterior, y en caso de que el Consejo de Seguridad se incline por la segunda opción, se recomienda que el mandato de la Brigada de Intervención se prorrogue solamente por un año, y que se establezca que ya no se le encomendará realizar operaciones ofensivas unilaterales, salvo en el caso de una crisis importante de protección en la zona de operaciones de la Misión que las fuerzas gubernamentales no puedan o no quieran afrontar.

193. La evolución de la dinámica del conflicto y el progreso hacia el logro de los siguientes parámetros e indicadores de desempeño al final del período de un año deberían permitir al Consejo de Seguridad, en consulta con los países de la SADC que aportan contingentes, determinar el futuro de la Brigada de Intervención, a medida que la MONUSCO continúe su transición progresiva hacia la salida:

Parámetros básicos

- La Brigada de Intervención ha superado los déficits relacionados con la capacidad y con el mando y control que han obstaculizado su buen funcionamiento, y está en condiciones de apoyar eficazmente las estrategias nacionales y basadas en la política para dialogar con los grupos armados
- Las operaciones militares contra grupos armados prioritarios, junto con el compromiso político, han dado lugar a una serie de iniciativas de desarme y a una reducción de las actividades y el número de los grupos más violentos

Indicadores contextuales

- El Gobierno ha aplicado las disposiciones fundamentales de una ley de programación militar que ofrecería a las FARDC las condiciones mínimas necesarias para la realización eficaz y responsable de las operaciones ofensivas
- El Gobierno ha tomado medidas iniciales para reducir considerablemente la influencia de los agentes militares, políticos y del sector privado del país que utilizan a los grupos armados como tapadera para promover sus intereses económicos y políticos
- El Gobierno ha adoptado otras medidas concretas para cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación para la República Democrática del Congo y la Región
- El Gobierno ha reclutado y adiestrado a una brigada de despliegue rápido capaz de neutralizar a los grupos armados en apoyo de una estrategia de carácter político en la región de Kasái y Tanganica
- Ha disminuido el número de violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas por las FARDC

3. Componente de policía

194. El componente de policía será esencial para un cambio general que dé prioridad a las estrategias dirigidas por civiles, reduzca la huella militar de la Misión, intensifique el desarrollo de la capacidad y ayude a crear una relación de confianza entre el Gobierno y la población. Puede contribuir a reducir las tensiones intercomunitarias, ser un importante elemento de disuasión y proporcionar una capacidad de intervención en las zonas urbanas para la protección de los civiles en las provincias de las que se ha retirado la fuerza. También puede acelerar la mejora del desempeño de la policía nacional y la adopción de las reformas necesarias, a través de la orientación y el asesoramiento estratégico.

195. Por consiguiente, el equipo encargado del examen estratégico recomienda que la policía de las Naciones Unidas mantenga una presencia en Kinshasa y en las seis zonas afectadas por el conflicto durante el primer año de la transición. Además, la policía de las Naciones Unidas debería reconfigurarse para tener una mayor capacidad de proteger a los civiles en apoyo de la policía nacional y reorientar sus actividades de desarrollo de la capacidad hacia la mentoría estratégica y los conocimientos especializados, mediante más arreglos de coubicación.

196. En vista de lo anterior, el equipo encargado del examen estratégico ofrece dos posibles opciones.

197. La primera opción sería aumentar la dotación autorizada de policía de 1.050 agentes de unidades de policía constituidas y 391 agentes de policía a 1.760 agentes de unidades de policía constituidas y 591 agentes de policía.

198. El aumento permitiría a la policía de las Naciones Unidas impartir capacitación adicional a los agentes de la policía nacional de categoría media y superior y ayudar a la inspección de la policía nacional a llevar a cabo una labor eficaz de supervisión y reforzar la rendición de cuentas. La policía nacional necesitaría conocimientos específicos en materia de elaboración de planes de estudios, técnicas de investigación, control de masas, policía comunitaria, ética y deontología, gestión de recursos, seguridad penitenciaria, policía fronteriza, tráfico de armas y municiones, y protección de las explotaciones mineras y los recursos naturales. El refuerzo de la dotación de la policía de las Naciones Unidas permitiría aumentar la coubicación y el desarrollo de la capacidad e intensificar la mentoría, así como hacer un control

riguroso de las violaciones junto con las secciones sustantivas de la Misión en la zona de operaciones. También permitiría a la policía de las Naciones Unidas mantener y reproducir las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad, y contribuiría al restablecimiento de la confianza entre la policía nacional y la población local. Al mismo tiempo, garantizaría que la policía de las Naciones Unidas recibiera el apoyo adicional necesario para asegurar las operaciones de respuesta al ébola sin socavar su capacidad de apoyar a la policía nacional.

199. A medida que la fuerza militar de la Misión vaya retirándose gradualmente de la región de Kasái y Tanganica, la primera opción también permitiría que la policía de las Naciones Unidas mantuviera una presencia en esas provincias, en que la amenaza de violencia intercomunitaria generalizada sigue siendo motivo de preocupación. La policía de las Naciones Unidas colaboraría con las autoridades congolesas en esas zonas para proteger a los civiles y daría apoyo a la policía de proximidad comunitaria y al diálogo estratégico, entre otras cosas mediante la interacción con las comunidades locales y las autoridades gubernamentales.

200. La segunda opción sería aumentar la dotación autorizada de policía de 391 agentes a 591.

201. Las agentes de policía se centrarían en la coubicación operacional, el desarrollo de la capacidad y la confianza, el apoyo a las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad activas y la participación en los programas de policía comunitaria y las actividades de protección de los civiles, en coordinación con las unidades de policía constituidas disponibles. La segunda opción no permitiría extender las estrategias operativas integradas a zonas urbanas adicionales. Debido a la falta de recursos, una de las dos unidades de policía constituidas de Kinshasa se trasladaría al este. Estos son los activos policiales mínimos necesarios para seguir facilitando el camino hacia la transición permitiendo la prestación de apoyo básico a la policía nacional, el agente principal en lo que respecta a la seguridad pública y la protección de los civiles.

202. La primera opción solo debería tenerse en cuenta al final de 2020, después de una evaluación de la situación de la seguridad sobre el terreno y los progresos realizados por el Gobierno en el cumplimiento de los siguientes parámetros e indicadores:

Parámetros básicos

- Seis de las ocho estrategias operativas de lucha contra la inseguridad han sido transferidas y continúan funcionando bajo la autoridad de la policía nacional

Indicadores contextuales

- El plan de acción quinquenal de reforma de la policía nacional está en marcha, se ha aprobado el presupuesto correspondiente y se inicia su ejecución
- Se ha desmilitarizado la gestión del control de masas y se han separado las funciones de la policía nacional, las FARDC y la Guardia Republicana
- Ha disminuido el número de violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas por la policía nacional
- Las transgresiones de los derechos humanos, incluidos los casos de violencia sexual, se investigan con éxito y los responsables se enjuician y condenan en forma eficaz

D. Segundo año

203. A finales de 2020 debería realizarse una evaluación para determinar los progresos en relación con los parámetros y con los compromisos nacionales; la evolución de los desafíos a la paz y la seguridad en la República Democrática del Congo y la región; y el desempeño general de la Misión, que recientemente fue objeto de una evaluación exhaustiva[35]. El compromiso político y las actividades de protección de los civiles seguirían siendo las prioridades de la Misión en Ituri y en las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur. El componente militar se habría retirado gradualmente de Tanganica y la región de Kasái, mientras que los componentes civil y de policía seguirían cubriendo las seis provincias, con el objetivo de abandonar Tanganica y la región de Kasái al final de 2021.

1. Componente civil

204. La presencia continua de civiles en la región de Kasái y Tanganica durante el segundo año de la transición permitiría a la Misión consolidar y sostener los logros en materia de estabilización, apoyar el diálogo y el compromiso político para prevenir la violencia entre comunidades y fortalecer la cohesión social, y ayudar al Estado a concluir el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. A medida que la MONUSCO vaya traspasando gradualmente la mayor parte de sus actividades programáticas al equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados, el componente civil de la Misión intensificaría la mentoría de alto nivel y la prestación de asesoramiento estratégico a los interesados nacionales, centrándose cada vez más en brindar apoyo político a los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. La coubicación aumentaría, y proseguiría el proceso de conversión de plazas en plazas de contratación nacional. La mayoría de los instrumentos de protección de los civiles se gestionarían conjuntamente con los interesados nacionales en el período previo al establecimiento de una estrategia de protección nacional sólida dirigida por el Gobierno.

205. La racionalización de las actividades permitiría consolidar el componente civil en tres centros de actividad principales: diálogo y compromiso político, incluidos los asuntos políticos, los asuntos civiles, la reforma del sector de la seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración; derechos humanos, incluida la protección de la infancia y las líneas de trabajo relativas a la violencia sexual relacionada con el conflicto; y estado de derecho, incluida la justicia y el sistema penitenciario.

206. Los equipos móviles ampliarían la capacidad de la Misión para realizar actividades de mentoría y tener una participación política en las seis provincias y apoyar la acción de la fuerza para la protección de los civiles. La Misión necesitaría una mayor capacidad en materia de activos aéreos, ingeniería y apoyo logístico para permitir la movilidad.

Parámetros básicos e indicadores contextuales

- Se continúa registrando a los excombatientes por medio del proceso nacional de desarme, desmovilización y reintegración, y se siguen concibiendo soluciones sostenibles para reintegrarlos
- Se llevan a cabo reformas del sector de la seguridad, el sistema de justicia y la administración penitenciaria

[35] Alexandra Novosseloff *et al.*, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Missions in the DRC/MONUC – MONUSCO* (Oslo, Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, 2019).

- Se adoptan leyes para consolidar el espacio democrático y proteger a las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los medios de comunicación, y se inicia su aplicación, lo que da lugar a una disminución del número de violaciones de los derechos humanos
- La respuesta nacional a los casos de violencia sexual ha aumentado
- Los agentes de la sociedad civil están cada vez en mejores condiciones de hacer que los que están en el poder rindan cuentas. Hay mecanismos de reconciliación entre las comunidades en la mayoría de los territorios de las seis zonas afectadas por el conflicto
- Ha aumentado la colaboración de las mujeres líderes y de las redes y organizaciones de mujeres con los mecanismos locales, provinciales y nacionales
- Hay funcionarios de justicia presentes en las principales zonas urbanas de la región de Kasái y Tanganica
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha ampliado su presencia para incluir la región de Kasái y Tanganica
- Las autoridades nacionales facilitan el acceso sin trabas a la ayuda humanitaria
- El brote del ébola se ha frenado, y la seguridad de los agentes humanitarios y los equipos de respuesta depende cada vez más de estrategias de aceptación basadas en la comunidad

2. Componente militar

Retirada gradual de Ituri

207. La fuerza se habría retirado de la región de Kasái y Tanganica para diciembre de 2020 y se centraría en las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur e Ituri en 2021.

208. Un batallón de despliegue rápido y un batallón de infantería cubrirían Ituri a lo largo de 2021 para proporcionar un marco de seguridad y crear un entorno propicio para el despliegue del aparato estatal y la realización de actividades de protección y consolidación de la paz. A finales de 2021, deberían cumplirse las condiciones de seguridad para permitir que los contingentes de las Naciones Unidas se retiraran de Ituri, mientras que el componente civil de la Misión y la policía de las Naciones Unidas se quedarían atrás para mantener los logros en materia de estabilización.

209. Si el Consejo de Seguridad decidiera mantener la Brigada de Intervención de la fuerza durante un año, tendría que evaluar, en estrecha consulta con la SADC, si las condiciones y los criterios de desempeño justifican que se dé una nueva prórroga a la Brigada de Intervención una vez terminado el plazo. Si se mantiene la Brigada, esta seguiría apoyando las operaciones ofensivas dirigidas por las FARDC contra los grupos armados prioritarios y ofreciendo a la Misión una capacidad de reacción rápida independiente en caso de amenazas urgentes a la población civil.

210. Si el Consejo de Seguridad decidiera poner fin al mandato de la Brigada de Intervención de la fuerza, cesarían las operaciones conjuntas contra los grupos armados. Los batallones de despliegue rápido y las brigadas marco que se quedaran seguirían protegiendo a los civiles y fortaleciendo su capacidad de acción a fin de reducir el vacío de seguridad que dejaría su retirada. Habría que seguir fortaleciendo las capacidades de apoyo, como los activos aéreos y las capacidades de ingeniería.

Parámetros básicos e indicadores contextuales

- La Brigada de Intervención está en condiciones de apoyar estrategias nacionales y basadas en la política para dialogar con los grupos armados
- Las operaciones militares contra grupos armados prioritarios, junto con el compromiso político, han dado lugar a una serie de iniciativas de desarme y a una reducción del número y la actividad de los grupos armados más violentos
- En Ituri, el Gobierno ha reclutado y adiestrado a una brigada de despliegue rápido capaz de neutralizar a los grupos armados en apoyo de una estrategia de carácter político
- El Gobierno ha tomado medidas para reducir considerablemente la influencia de los agentes militares, políticos y del sector privado del país que utilizan a los grupos armados como tapadera para promover sus intereses económicos y políticos
- El Gobierno ha adoptado otras medidas concretas para cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación
- Ha disminuido el número de violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas por las FARDC

3. Componente de policía

Retirada gradual de la región de Kasái y Tanganica

211. La policía de las Naciones Unidas debería retirarse gradualmente de la región de Kasái y Tanganica a finales de 2021, y las unidades de policía constituidas se reubicarían en Ituri y las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur. Dicha retirada debería evaluarse tomando como referencia los siguientes parámetros e indicadores:

Parámetros e indicadores contextuales

- Se ha desplegado la policía nacional en los principales centros urbanos de la región de Kasái y Tanganica
- La policía nacional asume la responsabilidad de la seguridad pública y del orden público en las zonas urbanas de la región de Kasái y Tanganica
- Se cuenta con planes de reclutamiento, capacitación y jubilación de la policía nacional, y las administraciones policiales se han reestablecido efectivamente
- Las ocho estrategias operativas de lucha contra la inseguridad se han transferido y siguen funcionando bajo la autoridad de la policía nacional
- Las autoridades provinciales han establecido planes provinciales claros para mejorar la seguridad y proteger a los civiles en la región de Kasái y Tanganica. Ha disminuido el número de violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas por la policía nacional

E. Tercer año

212. El tercer y último año de la transición, 2022, se dedicaría a preparar la salida de la MONUSCO como se establece en la resolución 1925 (2010) del Consejo de Seguridad, con una posible presencia de relevo de las Naciones Unidas (véase la secc. F del presente documento). La transición y el cierre requerirían capacidades específicas y toda la atención de la Misión. El cierre de una misión de mantenimiento

de la paz multidimensional que, para entonces, habrá estado en el país 23 años, exigirá una enorme cantidad de recursos y apoyo logístico, como activos aéreos.

1. Componentes civiles sustantivos

213. En 2022, la MONUSCO mantendría una fuerte presencia civil en Kinshasa, centrada en el compromiso político, la reforma de la gobernanza y los derechos humanos, y una presencia civil en Ituri y las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur para seguir haciendo frente a las amenazas a la paz y la seguridad que aún persistan, en apoyo de la agenda de paz y seguridad del Gobierno de la República Democrática del Congo. Todas las actividades programáticas se habrían transferido al Gobierno, al equipo de las Naciones Unidas en el país o a otros asociados. El componente civil solo se centraría en los buenos oficios, la mentoría de alto nivel, los derechos humanos y el análisis para contribuir a la reforma de la gobernanza y apoyar las iniciativas dirigidas por el Gobierno encaminadas a crear un entorno propicio para la protección de los civiles y el sostenimiento de la paz. Se mantendría un grupo de expertos y personal con una composición equilibrada en cuanto al género en una proporción que guarde correlación con la huella de la Misión. La Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OCDHNU) comenzaría un proceso de transición para convertirse en una oficina independiente del ACNUDH, y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas pasaría a formar parte del equipo de las Naciones Unidas en el país[36]. A principios de 2022 debería encargarse un estudio preliminar a fondo para estudiar posibles modalidades que permitan mantener el legado de Radio Okapi después de la partida de la Misión.

Parámetros básicos e indicadores contextuales

- Se ha seguido registrando a los excombatientes por medio del proceso nacional de desarme, desmovilización y reintegración, y se han encontrado soluciones sostenibles para reintegrarlos
- Se llevan a cabo reformas del sector de la seguridad, el sistema de justicia y la administración penitenciaria. Las FARDC y la policía nacional cuentan con un sistema de pago fiable
- Se adoptan leyes para consolidar el espacio democrático y proteger a las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los medios de comunicación, lo que da lugar a una disminución de las violaciones de los derechos humanos
- Se promulgan y aplican leyes y políticas relacionadas con las cuestiones de género, incluida la violencia sexual y por razón de género, así como sobre la representación y participación de la mujer en todas las estructuras de gobernanza y de adopción de decisiones
- Se sistematiza la colaboración de las mujeres líderes y de las redes y las organizaciones de mujeres con los mecanismos locales, provinciales y nacionales. Los agentes políticos han acordado un criterio respecto de las elecciones sin recurrir a la violencia y han adoptado un código de conducta en apoyo de un entorno de protección para las mujeres y cuotas de género para la representación de las mujeres
- Las transgresiones de los derechos humanos, incluidos los casos de violencia sexual, se investigan y los responsables se enjuician y condenan en forma sistemática

[36] El Servicio de Actividades relativas a las Minas estima que, una vez terminado el conflicto, harían falta tres equipos durante 10 años para eliminar los residuos.

- Hay funcionarios de justicia presentes en las principales zonas urbanas de las seis provincias afectadas por el conflicto
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha ampliado su presencia para incluir a las seis provincias afectadas por el conflicto
- Las autoridades nacionales facilitan el acceso sin trabas a la ayuda humanitaria
- Se han frenado las principales crisis humanitarias, y la seguridad de los agentes humanitarios y los equipos de respuesta depende cada vez más de estrategias de aceptación basadas en la comunidad

2. Componentes uniformados

214. La fuerza solo tendría presencia en las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur. Si se mantiene la Brigada de Intervención de la fuerza, y dependiendo de la evolución de la situación de la seguridad y de la mejora del desempeño de las FARDC, el Consejo de Seguridad podría considerar la posibilidad de reducir la Brigada a dos batallones, manteniendo al mismo tiempo importantes activos aéreos. El componente policial se habría retirado de la región de Kasái y Tanganica para fines de 2021. A lo largo de 2022, la policía de las Naciones Unidas permanecería en Ituri y en las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur, al tiempo que seguiría proporcionando mentoría de alto nivel y asesoramiento estratégico en Kinshasa.

Parámetros básicos e indicadores contextuales

- El Gobierno de la República Democrática del Congo sigue aplicando estrategias dirigidas por el país y basadas en la política con respecto a los grupos armados
- El Gobierno habrá desplegado a una brigada capaz de neutralizar a los grupos armados en apoyo de una estrategia de carácter político en el este
- El Gobierno ha reducido considerablemente la influencia de los agentes militares, políticos y del sector privado del país que utilizan a los grupos armados como tapadera para promover sus intereses económicos y políticos
- El Gobierno ha adoptado otras medidas concretas para cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación
- Ha disminuido el número de violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas por las FARDC y la policía nacional, y la población ha expresado una mayor confianza en los agentes de seguridad del Estado
- La policía nacional gestiona todas las estrategias operativas de lucha contra la inseguridad y ha demostrado un buen desempeño en las zonas donde se han establecido esas estrategias
- Las autoridades provinciales han formulado planes provinciales claros para mejorar la seguridad y proteger a los civiles en el este de la República Democrática del Congo

3. Componente de apoyo

215. Gestionar el aspecto de recursos humanos de la transición también sería crucial para mantener a un personal motivado y garantizar que la transición se lleve a cabo de forma responsable. La cuestión del personal nacional, en particular, debería tratarse con cuidado, como ya se indicó. Los funcionarios nacionales del Cuadro Orgánico de la MONUSCO han adquirido importantes conocimientos especializados y representan un recurso valioso para ayudar al país a sostener los logros alcanzados en materia de paz y estabilización, así como para transferir conocimientos, mejores

prácticas y lecciones aprendidas y aprovechar el legado de la Misión. A lo largo del período de transición, y en particular en el tercer año de esta, la Misión habría estudiado nuevas opciones sostenibles y responsables para asegurar la retención del personal nacional y las oportunidades de empleo a fin de desarrollar la capacidad nacional y consolidar y aprovechar los logros de consolidación de la paz una vez que la Misión se retire.

216. Al finalizar el tercer año de la transición de la MONUSCO, sería necesario realizar una evaluación exhaustiva de los riesgos y oportunidades residuales, a fin de determinar el grado de preparación de los interesados nacionales y regionales para hacer frente plenamente a los desafíos que se plantean a la paz y la seguridad en el país. En función del resultado de la evaluación, y aprovechando la experiencia adquirida de las transiciones de otras operaciones de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad, en estrecha consulta con las autoridades nacionales, determinaría si se justifica una presencia de relevo de las Naciones Unidas.

F. Posible presencia de relevo de las Naciones Unidas

217. Si mediante la evaluación mencionada se determinara que se justifica contar con una presencia de relevo de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad podría considerar que una misión política especial con sólidos componentes políticos, de consolidación de la paz y de derechos humanos podría ayudar a la República Democrática del Congo a mantener los logros alcanzados y evitar el resurgimiento del conflicto. La misión de relevo podría incluir a un pequeño grupo de asesores militares, de policía y civiles que ayudaran a los interesados nacionales a llevar a cabo las reformas en materia de gobernanza y seguridad que hayan comenzado, a medida que el país avance con firmeza hacia la paz y el desarrollo sostenibles.

VIII. Observaciones

218. Es posible que el traspaso pacífico del poder tras las elecciones presidenciales más recientes, algo sin precedentes en la República Democrática del Congo, haya marcado un punto de inflexión prometedor para el país. La esperanza que han generado las primeras medidas adoptadas por el Presidente Tshisekedi es evidente, y el pueblo congolés es plenamente consciente de que las promesas de reforma no bastan y que ha llegado el momento de que los ciudadanos reciban los dividendos de la paz y el desarrollo. Además de las tendencias positivas, las recientes decisiones adoptadas por los dirigentes regionales son un buen augurio para la paz y la estabilidad de la región de los Grandes Lagos y otros lugares. A pesar de los riesgos y las amenazas persistentes, la situación actual presenta una oportunidad. Los tres años de transición de la Misión que se proponen en este informe deben considerarse una pequeña parte de una trayectoria más extensa.

219. El equipo encargado del examen estratégico independiente desea transmitir los mensajes adicionales que figuran a continuación.

220. El conflicto violento no es inevitable en la República Democrática del Congo. Es el resultado de las decisiones conscientes de las élites políticas y de los profundos déficits socioeconómicos y de gobernanza que se han ido exacerbando durante decenios. En lugar de seguir haciendo frente a los persistentes síntomas provocados por estos déficits, la MONUSCO debería asignar a la política un papel central en su labor con el fin de ayudar a sostener una agenda nacional que contribuya a que el país pase de una fase de estabilización a otra de paz y desarrollo positivos.

221. La República Democrática del Congo no es una página en blanco, y sus habitantes no son "proyectos". Es un país que tiene enormes capacidades, no solo necesidades. El nuevo conjunto de instrumentos y enfoques que se proponen en el presente informe tiene por objeto aprovechar lo que el pueblo congolés tiene y lo que sabe e integrar un componente de autosuficiencia en cada una de las actividades que realice en adelante la MONUSCO.

222. El Consejo de Seguridad ha pedido que la estrategia de salida de la Misión sea responsable y sostenible. Los dirigentes congoleses tienen la responsabilidad primordial de crear las condiciones para esa estrategia. Los parámetros y las tareas prioritarias propuestos tienen por objeto ayudarlos a asumir esa responsabilidad. No existe una solución militar a la proliferación de grupos armados en el este de la República Democrática del Congo. Es posible que se necesite presión militar en apoyo de las FARDC, pero solo como parte de una estrategia política nacional y regional. Poner fin a las operaciones ofensivas unilaterales de la Brigada de Intervención de la fuerza, excepto en el caso de amenazas graves para la población civil, debe considerarse desde ese punto de vista.

223. Las Naciones Unidas no van a abandonar a la República Democrática del Congo. Tras 20 años de operaciones orientadas al mantenimiento de la paz, la Organización se dispone a poner fin a las estrategias y actividades internas impulsadas por la misión. El objetivo final de la transición propuesta es promover activamente políticas nacionales que creen un entorno propicio y seguro para que el pueblo congolés satisfaga sus necesidades básicas y pueda ejercer sus derechos humanos.

224. El equipo encargado del examen estratégico invita al Consejo de Seguridad a que, teniendo en cuenta lo que se ha propuesto, estudie cuál sería la mejor configuración para lograr esos objetivos ambiciosos, con los ojos abiertos a los numerosos riesgos y a los patrones profundamente arraigados de depredación y violencia que han causado sufrimientos incalculables durante decenios. Si no se adoptan medidas, los riesgos podrían dar lugar a serios retrocesos.

225. Una salida rápida e impulsada por el presupuesto sería una opción desastrosa y probablemente echaría por tierra dos decenios de inversiones en el mantenimiento de la paz. Por lo tanto, es imprescindible que el Consejo de Seguridad, al deliberar sobre el futuro mandato de la MONUSCO, logre el equilibrio justo entre lo que dictan las realidades sobre el terreno y lo que permiten los diferentes intereses de cada uno de sus miembros.

226. La República Democrática del Congo tiene posibilidades de ser una exportadora de paz y una promotora de prosperidad compartida. En la coyuntura crítica actual, la comunidad internacional debería apoyarla para ayudarla a hacer realidad esa posibilidad.